PRB 03-30E

Library of Parliament Bibliothèque du Parlement

PROSTITUTION IN CANADA: INTERNATIONAL OBLIGATIONS, FEDERAL LAW, AND PROVINCIAL AND MUNICIPAL JURISDICTION

Laura Barnett
Law and Government Division

Revised 15 April 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
INTERNATIONAL LAW	1
A. International Conventions	1
B. Obligations	5
FEDERAL LAW	6
A. Jurisdiction	6
B. Criminal Code	6
1. Bawdy-houses	6
2. Procurement	8
3. Offences in Relation to Prostitution	9
4. Prostitution Abroad	11
C. *Immigration and Refugee Protection Act*	11
D. Measuring up to International Obligations	12
PROVINCIAL LAW	13
A. Jurisdiction	13
B. Injunctions	14
C. Provincial Legislation	15
1. Highway and Traffic	15
2. Community Safety	17
3. Proceeds of Crime	17
4. Child Protection	18
5. Secure Care	19
MUNICIPAL BY-LAWS AND PRACTICE	23
A. Powers	23
B. By-Laws	24
1. Regulating Use of Streets	24
2. Regulating Prostitution-related Services	25
3. Licensing Prostitution-related Services	26
4. Zoning	27
C. John-shaming	28
D. Community Efforts	28
E. Other Municipal and Local Measures	29
CONCLUSION	29

106-00074/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROSTITUTION IN CANADA: INTERNATIONAL OBLIGATIONS, FEDERAL LAW, AND PROVINCIAL AND MUNICIPAL JURISDICTION

INTRODUCTION

International trafficking in women and children, sexually exploited children in Thailand, female prostitutes murdered in British Columbia – each of these issues has special significance to Canada and its prostitution laws. Canada's laws attempt to prosecute organized crime and protect victims of trafficking and other forms of sexual violence, whether at home or by Canadians abroad.

As a federal country within the international community, Canada has numerous obligations and a multifaceted approach to dealing with prostitution. Not only must the federal government implement criminal laws at the federal level to fulfill its international obligations; each province and municipality also has its own means of dealing with prostitution within its jurisdiction. These obligations occasionally clash, with laws that stretch beyond their mandated scope or do not manage to stretch far enough; yet the ultimate result is an interwoven fabric of legislation that attempts to cover prostitution in all its forms at every level of Canadian society.

INTERNATIONAL LAW

The international community has established numerous treaties in an attempt to resolve problems arising from prostitution. Attitudes towards the practice of prostitution have changed over the last half-century, as have legal methods of dealing with the issue and Canada's response to its obligations.

A. International Conventions

In 1949, members of the international community signed the United Nations (UN) *Convention for the Suppression of Traffic in Persons and Exploitation of the Prostitution of Others*[1] (1949 Convention). This document begins with the statement: "Whereas prostitution

(1) UN General Assembly Resolution 317(IV) 1949.

and the accompanying evil of the traffic in persons for the purpose of prostitution are incompatible with the dignity and worth of the human person and endanger the welfare of the individual, the family and the community…" Focussing its attention on the problem of prostitution and procurement, article 1 of the Convention states that signatories must criminalize all persons bringing another into prostitution, even if done with the prostitute's consent. Article 16 states that all parties must agree to take measures for the prevention of prostitution, as well as for the rehabilitation and social adjustment of victims of prostitution, while article 6 strictly prohibits any kind of state regulation of prostitution.

In general terms, this Convention introduced broad recognition of the issue of prostitution as a human rights concern at the international level. It also represents a strong statement in favour of protecting women exploited by prostitution. However, while the Convention outlaws trafficking, it also strongly condemns all forms of prostitution as a violation of individual dignity and welfare, whether that prostitution is voluntary or not.(2) In 1949 and still today, this position cannot be reconciled with the law in Canada, where prostitution itself is legal and only offences associated with it are criminalized. The Canadian government was unable to condemn all forms of prostitution in such an absolute manner, and thus never signed the 1949 Convention.

The 1979 UN *Convention on the Elimination All Forms of Discrimination against Women*(3) (CEDAW) was the next step in the international legal crusade on the issue of prostitution. This Convention focussed on women's equality rights, with article 6 stating that state parties must take all appropriate measures to suppress trafficking in women and the "exploitation of prostitution of women." Thus, it was now the exploitation of prostitution that was condemned, rather than prostitution itself. CEDAW also established a committee to monitor state compliance with its provisions, and required signatories to submit a country report every four years outlining the measures adopted to eliminate discrimination against women within their borders. Canada ratified CEDAW in January 1982.

---

(2) Government of Quebec, Conseil du statut de la femme, *La Prostitution: Profession ou exploitation? Une réflexion à poursuivre* (May 2002), p. 94; http://www.csf.gouv.qc.ca/telechargement/publications/RechercheProstitutionProfessionOuExploitation.pdf.

(3) UN General Assembly Resolution 34/180 1979.

In 1989, the UN *Convention on the Rights of the Child*[4] was established to protect the human dignity and status of children, emphasizing the fundamental rights and best interests of children under 18.[5] In particular, article 34 stated that signatories must protect all children from sexual abuse and exploitation by taking appropriate measures to prevent them from being forced into unlawful sexual activity, and from being exploited through prostitution. This Convention was not directly aimed at children involved in prostitution, but was rather an attempt to protect them from sexual abuse through inducement, coercion and exploitation. The *Convention on the Rights of the Child* also established a committee to monitor state compliance with its provisions, and required signatories to submit a country report every five years outlining the measures adopted to protect children's rights within their borders. Canada ratified the Convention in December 1991.

Focussing on women's rights, in 1995 the Fourth World Conference on Women resulted in the *Beijing Declaration and Platform for Action*.[6] Paragraph 113(b) of this document highlighted the fact that forced prostitution is a form of violence towards women, omitting the reference to voluntary prostitution that had characterized the 1949 Convention. The Declaration outlined its strategic objective of eliminating trafficking in women and assisting victims of violence due to prostitution and trafficking.[7] Signatories were called upon to support UN efforts to prevent and eradicate child prostitution, and to enact and enforce legislation to protect girls from all forms of violence, including child prostitution.[8] The Declaration recognized the element of choice involved in adult prostitution, focussing its attention upon forced prostitution and child prostitution.[9] The goal was to protect women from violence and to eradicate child prostitution. Prostitution as a whole was not the object. Canada committed itself to the Beijing Platform in September 1995.

---

(4) UN General Assembly Resolution 44/25 1989.
(5) *La Prostitution* (2002), p. 95.
(6) A/CONF.177/20 1995 and A/CONF.177/20/Add.1 1995.
(7) *Ibid.*, para. 130.
(8) *Ibid.*, paras. 230(m) and 283(d).
(9) *La Prostitution* (2002), p. 95.

In 1999, the international community returned to the issue of children's rights in the International Labour Organization's *Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour.*[10] Articles 1 and 3(b) called on state parties to take measures to eliminate the worst forms of child labour, including the use, procurement, and offering of children for prostitution. In essence, child prostitution, whether voluntary or not, was established as a fundamental violation of international law. The Convention does not target the child, but the individual who used, procured, or offered the child. Canada ratified this Convention in June 2000.

Finally, the international community put forward two additional documents to combat trafficking and forced prostitution in 2000. The *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children,* supplementing the UN *Convention Against Transnational Organized Crime,*[11] included the exploitation of the prostitution of others in its definition of "trafficking in persons,"[12] and article 5 called upon state parties to criminalize such trafficking. In this way, trafficking in human beings, which is integrally linked to the exploitation of the prostitution of others, was forcefully condemned in international law. Canada ratified the Protocol in May 2002.

The *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*[13] is the only recent convention on prostitution and trafficking that the Canadian government has signed but not yet ratified. Article 1 of the Optional Protocol calls on all parties to prohibit child prostitution, defining the term as "the use of a child in sexual activities for remuneration or any other consideration." States are required to penalize, under criminal law, the offering, obtaining, or providing of a child for child prostitution.[14] Thus, this Protocol explicitly outlaws any form of child prostitution, while again targeting the people perpetrating the prostitution rather than the child. The Committee on the Rights of the Child also monitors state compliance with the Optional Protocol, requiring signatories to include information regarding their implementation of the Optional Protocol with

---

(10) International Labour Organization, Convention 182 (1999).

(11) UN General Assembly Resolution 55/25 2000.

(12) *Ibid.*, art. 3.

(13) UN General Assembly Resolution 54/263 2000.

(14) *Ibid.*, art. 3.

their Convention country reports. Although Canada signed this Protocol in November 2001, the federal government has not yet ratified it, as the Protocol raises a number of issues that overlap with provincial and territorial responsibilities. A domestic consultation process examining jurisdictional implications is ongoing, at the conclusion of which the government expects to be able to ratify the Protocol.(15)

B. Obligations

Among these important conventions, Canada refused to ratify the 1949 Convention because that document condemned all forms of prostitution, while prostitution itself was, and still is, legal in Canada. By ratifying the treaty, Canada would have been in breach of the Convention's stated goals and values.(16) However, international law and norms on prostitution have changed since that post-war document. Today, international conventions avoid condemning all forms of adult prostitution so as to focus attention instead on criminalizing the exploitation of women through trafficking and forced prostitution. All forms of child prostitution, however, continue to be condemned. States are urged to punish those who exploit women and children, and to treat prostitutes as victims of crime. These are the obligations to which Canada has committed itself (although it has yet to ratify the final *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*), and they are reflected in Canadian law.

---

(15) Committee on the Elimination of Discrimination against Women, "Consideration of reports submitted by State parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: Canada Addendum," 30 December 2002, CEDAW/C/CAN/5/Add.1, para. 106; Department of Justice, "Protecting our Children," 24 April 2003, http://canada.justice.gc.ca/en/dept/pub/dig/children.htm.

(16) According to the *Vienna Convention on the Law of Treaties* (UN Doc A/Conf 39/28 1969), a presumption of good faith holds signatories to the treaties they ratify. This presumption means that states must intend the treaties they ratify to be effective. Their signature is not a mere formality, but entails real responsibilities to fulfill their new international obligations to the utmost of their capacity and even beyond. The failure of any state party to furnish adequate means of enforcement constitutes a violation of the treaty. State parties must conform to understood standards of treaty observance for both their positive and negative duties under that treaty, in a way that satisfies the "dynamic legal principle of the progressive implementation of human rights." See Rebecca Cook, "Violation of Women's Human Rights," *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 7, Spring 1994, pp. 147, 150.

FEDERAL LAW

A. Jurisdiction

Parliament has primary jurisdiction over prostitution-related concerns in Canada through its criminal law power. Federal jurisdiction over the criminal law is derived from s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*:

> *Powers of Parliament*
>
> s. 91(27) The Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters.

B. Criminal Code[17]

Prostitution-related offences are primarily contained within the *Criminal Code*. Sections 210 to 213 of the Code outline offences related to keeping or using common bawdy-houses, transporting a person to a bawdy-house, procuring, and prostitution. Essentially, while consensual sex between two adults for consideration is not in itself punishable in law, other events surrounding the act of prostitution are prohibited. The interpretation and application of each of these provisions will be dealt with in turn.

1. Bawdy-houses

Section 210 of the *Criminal Code* contains the bawdy-house offence:

> s. 210(1) Every one who keeps a common bawdy-house is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding two years.
>
> (2) Every one who
>
> (a) is an inmate of a common bawdy-house,
>
> (b) is found, without lawful excuse, in a common bawdy-house, or
>
> (c) as owner, landlord, lessor, tenant, occupier, agent or otherwise having charge or control of any place, knowingly permits the place or any part thereof to be let or used for the purposes of a common bawdy-house, is guilty of an offence punishable on summary conviction.[18]

---

(17) R.S.C. 1985, c. C-46.

(18) S. 787 of the *Criminal Code* sets out the general penalty for summary conviction offences as not exceeding a $2,000 fine or six months' imprisonment, or both.

Section 197(1) defines the relevant terms. "Common bawdy-house" means a place that is kept or occupied, or resorted to by one or more persons, for the purpose of prostitution or to practise acts of indecency. Courts have interpreted this to mean that any defined space is capable of being a bawdy-house, from a hotel, to a house, to a parking lot – provided that there is frequent or habitual use of it for the purposes of prostitution or for the practice of acts of indecency,[19] and the premises are controlled or managed by prostitutes or individuals with a right or interest in that space.[20] Further, a community standard of tolerance test is used to determine whether an act is indecent.[21] Within this framework, interpretation of indecency will depend on context, looking at factors such as consent, the composition of any audience and the level of privacy of the room, community reputation of the place, and any harm caused.[22] For example, if the room is private, or if there is no actual physical contact between a client and an entertainer, then an act is less likely to be labelled "indecent."[23]

Courts have also held that to be found guilty of keeping a common bawdy-house, a person must have some degree of control over the care and management of the premises and must participate to some extent in the illicit activities involved there – although this does not necessarily mean participating in the sexual acts.[24] A prostitute may even be found guilty of keeping a common bawdy-house where he or she used his or her own residence alone for the purposes of prostitution.[25]

Alternatively, to be found guilty of being an "inmate" of a bawdy-house, a person must be a resident or a regular occupant of the premises. To be guilty of being "found in" a bawdy-house, a person must have no lawful excuse for his or her presence and must have been

---

(19) *R.* v. *Patterson*, [1968] S.C.R. 157; *R.* v. *Sorko*, [1969] 4 C.C.C. 214 (BC CA); *R.* v. *Rockert*, [1978] 2 S.C.R. 704; *R.* v. *Ikeda* (1978), 42 C.C.C. (2d) 195 (Ont CA); *R.* v. *Lahaie* (1990), 55 C.C.C. (3d) 572 (Que CA); William A. Schabas, *Les infractions d'ordre sexuel*, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1995, p. 107; *La Prostitution* (2002), p. 119; *R.* v. *Labaye* (2004), 191 C.C.C. (3d) 66 (Que CA); *R* .v. *Kouri* (2004), 1991 C.C.C. (3d) 42 (Que CA).

(20) *R.* v. *Pierce* (1982), 37 O.R. (2d) 721 (CA).

(21) *R.* v. *Tremblay*, [1993] 2 S.C.R. 932; *La Prostitution* (2002), p. 122.

(22) *R.* v. *Theirlynck* (1931), 56 C.C.C. 156 (SCC).

(23) *R.* v. *Tremblay*; *R.* v. *Mara*, [1997] 2 S.C.R. 630; *La Prostitution* (2002), pp. 121-124; although in *R.* v. *Pelletier*, [1999] 3 S.C.R. 863, the Supreme Court of Canada did allow sexual contact between an exotic dancer and her client, provided that this activity took place in a private room.

(24) S. 197(1); *R.* v. *Corbeil*, [1991] 1 S.C.R. 830.

(25) *R.* v. *Worthington* (1972), 10 C.C.C. (2d) 311 (Ont CA).

explicitly found there by the police at the time of raid.[26] Finally, courts have said that to be guilty of knowingly permitting the premises to be used for the purposes of a common bawdy-house, a person must have actual control of the place and must have either acquiesced to or encouraged use for that purpose.[27]

2. Procurement

The offence of procurement is contained in s. 212, and carries the toughest penalty for prostitution-related offences under the *Criminal Code*, with potential imprisonment for up to 14 years for offences relating to minors.

Section 212(1) lists various methods of procurement, and states that a person committing such crimes is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding 10 years. However, ss. 212(2) and (2.1) expand this offence for situations dealing with minors. Under s. 212(2), a person who lives on the avails of prostitution of a minor is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding 14 years. Section 212(2.1) provides a further offence punishable with imprisonment for up to 14 years, but not less than 5 years, for a person who lives on the avails of prostitution of a minor and who, for the purposes of profit, aids, abets, counsels or compels the minor to engage in prostitution, and who uses, threatens to use or attempts to use violence, intimidation or coercion against the minor. Finally, s. 212(4) states that every person who obtains for consideration, or communicates with anyone for the purpose of obtaining for consideration, the sexual services of a minor, is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding 5 years.

Section 212(3) relates to the evidence necessary for a charge under s. 212. Evidence that a person lives with or is habitually in the company of a prostitute or lives in a common bawdy-house is, in the absence of evidence to the contrary, proof that the person lives on the avails of prostitution.

Procurement essentially refers to an act of persuasion. This accordingly excludes situations where the person whose sexual services are being sold is already or subsequently becomes a prostitute of his or her own free will.[28] Procurement encompasses the following situations:

---

(26) *R.* v. *Lemieux* (1991), 70 C.C.C. (3d) 434 (Que CA).

(27) *R.* v. *Wong* (1977), 33 C.C.C. (2d) 6 (Alta CA); *R.* v. *Corbeil*.

(28) *R.* v. *Cline* (1982), 65 C.C.C. (2d) 214 (Alta CA); *La Prostitution* (2002), p. 126.

- Employers who require or attempt to require an employee to have sexual intercourse with a client;[29]
- Enticing someone who is not a prostitute into becoming a prostitute or into a bawdy-house for the purposes of illicit sexual intercourse or prostitution;
- Procuring a person to enter or leave Canada for the purposes of prostitution;
- Controlling or influencing another person for gain in order to facilitate prostitution;[30]
- Intoxicating a person for the purpose of enabling anyone to have sexual intercourse with the intoxicated person; and
- Living on the avails of prostitution.

On this last point, there is a rebuttable presumption that a person who lives with a prostitute, is in the habitual company of a prostitute, or who lives in a common-bawdy house, lives on the avails of prostitution.[31] This offence connotes a form of parasitic living on a prostitute's earnings, where an accused must have directly received all or part of the prostitute's proceeds from prostitution.[32]

As noted above, the penalty for procurement offences is raised when the prostitute is under 18, creating an additional offence for situations where the procurer lives on the avails of a child prostitute and uses threats or violence to compel such prostitution.

Most importantly, s. 212(4) states that it is an offence to obtain or to communicate for the purpose of obtaining the sexual services of *any* person under 18 for consideration. Thus, solicitation of a prostitute who is a minor is always illegal.[33] It is no defence to say that the accused believed the complainant was 18 years old.

3. Offences in Relation to Prostitution

Offences related to the act of prostitution itself revolve around the issue of solicitation and the use of public space.

---

(29) *R.* v. *Deutsch*, [1986] 2 S.C.R. 2.

(30) *R.* v. *Perrault* (1996), 113 C.C.C. (3d) 573 (Que CA).

(31) *R.* v. *Downey* (1992), 72 C.C.C. (3d) 1 (SCC); *La Prostitution* (2002), p. 125.

(32) *R.* v. *Grilo* (1991), 64 C.C.C. (3d) 53 (Ont CA); *R.* v. *Bramwell* (1993), 86 C.C.C. (3d) 418 (BC CA); *R.* v. *Celebrity Enterprises Ltd.* (1998), 41 C.C.C. (2d) 540 (BC CA).

(33) *La Prostitution* (2002), p. 126.

> s. 213(1) Every person who in a public place or in any place open to public view
>
> (a) stops or attempts to stop any motor vehicle,
>
> (b) impedes the free flow of pedestrian or vehicular traffic or ingress to or egress from premises adjacent to that place, or
>
> (c) stops or attempts to stop any person or in any manner communicates or attempts to communicate with any person for the purpose of engaging in prostitution or of obtaining the sexual services of a prostitute is guilty of an offence punishable on summary conviction.
>
> (2) In this section, "public place" includes any place to which the public have access as of right or by invitation, express or implied, and any motor vehicle located in a public place or in any place open to public view.

The actual act of exchanging sexual gratification for consideration is not in itself illegal. However, it is illegal to engage in prostitution or to obtain the sexual services of a prostitute in a public place. This restriction encompasses stopping or attempting to stop a motor vehicle, and communicating or attempting to communicate in any manner for the purpose of engaging in prostitution or of obtaining the sexual services of a prostitute.

Section 197(1) defines "public place" as any place to which the public has access as of right or by invitation, express or implied. This includes any place that is open to public view, including a car, even one in motion, that is on a public street.[34] However, a plainclothes police officer's car is not considered a public place.[35]

The Supreme Court of Canada has upheld the constitutional validity of s. 213(1)(c). The Court held that although s. 213(1)(c) does violate freedom of expression as guaranteed by s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, this is a reasonable limit under s. 1, given Parliament's objective of eliminating street solicitation and the social nuisance it creates.[36] As well, the Court has found that the provision violates neither the Charter's s. 7 guarantee of life, liberty and security of the person, nor the s. 2(d) freedom of association.[37]

---

(34) *R.* v. *Smith* (1989), 49 C.C.C. (3d) 127 (BC CA).

(35) *Hutt* v. *R.* (1978), 38 C.C.C. (2d) 418 (SCC).

(36) *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code*, [1990] 1 S.C.R. 1123; *R.* v. *Stagnitta* (1990), 56 C.C.C. (3d) 17 (SCC).

(37) *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code*; *R.* v. *Skinner*, [1990] 1 S.C.R. 1235; *R.* v. *Stagnitta*.

4. Prostitution Abroad

Section 7(4.1) of the *Criminal Code* extends the territorial reach of Canadian criminal law for 11 sexual and sex-related offences against minors in order to catch sex tourism by Canadians within its scope:

> s. 7(4.1) Notwithstanding anything in this Act or any other Act, every one who, outside Canada, commits an act or omission that if committed in Canada would be an offence against section 151, 152, 153, 155 or 159, subsection 160(2) or (3), section 163.1, 170, 171 or 173 or subsection 212(4) shall be deemed to commit that act or omission in Canada if the person who commits the act or omission is a Canadian citizen or a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*.

Given that these offences deal with sex offences against minors, consideration for sexual services is not an issue under s. 7(4.1); rather, the offence must simply be committed outside Canada by a Canadian citizen or permanent resident, and the act or omission must be an offence under the specified sections if committed in Canada. The consent of the Attorney General of Canada is required for prosecution under this section.

C. *Immigration and Refugee Protection Act*[38]

The *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) has been adapted to deal with issues of human smuggling and trafficking in response to international concerns. Sections 117 to 121 of the Act provide significant penalties for those caught trafficking persons for the purposes of sexual exploitation.

Section 117(1) prohibits anyone from organizing, inducing, aiding or abetting someone coming into Canada without a visa or passport. Section 118(1) equally prohibits bringing anyone into Canada by means of abduction, fraud, deception, or use or threat of force or coercion. Under s. 119, it is illegal to disembark a person or group of persons at sea for the purpose of inducing, aiding or abetting them to come into Canada in contravention of the IRPA. In determining what penalty should be imposed for these offences, s. 121(1)(d) states that the court shall take into account whether a person was subjected to humiliating or degrading treatment, for example, with respect to work or health conditions or sexual exploitation.

---

(38) S.C. 2001, c. 27.

D. Measuring up to International Obligations

In response to its international commitments, the federal government appears to be living up to its obligations through the *Criminal Code* and the IRPA. While prostitution as a profession is not criminal, anything that makes the act of prostitution harmful to either the prostitute or the public is penalized. This attitude reflects the global movement towards protecting "victim" rights in international law – recognizing that prostitutes may be victims and ensuring that their rights as such are protected, rather than criminalizing prostitutes for their role in the profession. The *Criminal Code* accordingly focuses its major penalties on procurement, and targets prostitution only when it relates to minors or presents a harm to the public.

Certainly s. 212(4) makes it eminently clear that Canadian law has shifted towards treating child prostitutes as victims. Soliciting a minor, whether in an exploitative manner or not, is severely penalized under the *Criminal Code*. Procedural safeguards for juvenile witnesses appearing in prostitution-related proceedings have also been implemented. Minors can sometimes testify from outside the courtroom, from behind a screen, or on video; publication bans can also be issued in prostitution-related cases to protect the identity of complainants or witnesses under 18. As a signatory of the *Convention on the Rights of the Child*, Canada has an obligation to adopt national and international measures to protect children from sexual exploitation, but it is not *required* to criminalize the conduct of Canadians purchasing the sexual services of juveniles who reside outside the country.[39] Nonetheless, s. 7(4.1) of the *Criminal Code* responds to this issue. Section 7(4.1), along with other *Criminal Code* measures aimed at protecting children in prostitution, has received approval from the Committee on the Rights of the Child.[40]

Finally, the IRPA specifically targets organized crime and trafficking for sexual exploitation of women, in response to the *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*. The Committee overseeing international obligations under CEDAW has expressed its appreciation of these new criminalization measures.[41]

---

(39) James Robertson, *Prostitution*, Current Issue Review 82-2E, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, 19 September 2003, p. 22.

(40) Committee on the Rights of the Child, "Concluding Observations: Canada," 27 October 2003, CRC/C/15/Add.215, para. 52.

(41) Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 28th and 29th Sessions 2003, A/58/38, para. 363.

PROVINCIAL LAW

A. Jurisdiction

Unlike Parliament, which has jurisdiction over criminal law matters through s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*, the provinces have no direct jurisdiction in relation to the criminal law on prostitution within each province. However, some of the provincial powers laid out in s. 92 of the *Constitution Act* provide scope for dealing with prostitution without any need to encroach on the federal criminal jurisdiction.

> *Exclusive Powers of Provincial Legislatures*
>
> s. 92(13) Property and Civil Rights in the Province
>
> (14) The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts.
>
> (15) The Imposition of Punishment by Fine, Penalty, or Imprisonment for enforcing any Law of the Province made in relation to any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section.
>
> (16) Generally all Matters of a merely local or private nature in the Province.

Although the provinces have no jurisdiction over the law on criminal matters, they do control the enforcement of that law. Courts also sometimes recognize a valid overlap between federal and provincial criminal jurisdiction, validating provincial legislation that deals with criminal issues in particular situations.[42] Essentially, legislation that merely regulates

---

(42) In two seminal cases, the Supreme Court of Canada has upheld this overlap. In *Re Nova Scotia Board of Censors* v. *McNeil*, [1978] 2 S.C.R. 662, the Supreme Court of Canada allowed provincial censorship of films and theatres, holding that morality is based on local standards. In addition, theatres are local businesses that fall under the provincial property and civil rights jurisdiction; and ultimately, the censorship measures were preventative rather than penal, and were thus not in direct conflict with the federal criminal law. In *Rio Hotel Ltd.* v. *New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59, the Supreme Court of Canada again upheld provincial Liquor Licensing Board licences that included restrictions on nude entertainment. The court upheld the provincial power because it was essentially a control on a liquor marketing scheme, and thus local in nature. Again, the court allowed the overlap because this case dealt with the regulation of morality, rather than a prohibition.

morality and criminal conduct may be left in provincial hands, but legislation that creates an actual prohibition that is akin to criminal law must fall under federal jurisdiction. The harsher the penalty becomes, the more such provincial legislation would trespass on federal jurisdiction.(43)

Provinces have attempted to tackle the prostitution question from a number of angles in recent years, most often through legislation on highways and traffic, proceeds of crime, community safety, and child protection. In the mid-1980s, however, before many such measures were implemented, some provinces also tried using injunctions to deal with prostitution.

B. Injunctions

Injunctions against public nuisances are one way for a province to try tackling prostitution without conflicting with criminal law. The Attorney General, as the guardian of public interest, may bring an injunction against a public nuisance in order to restrict prostitutes importuning pedestrians within a specified area.(44)

In *British Columbia (Attorney General)* v. *Couillard*,(45) the British Columbia Attorney General applied for an injunction to restrain prostitution-related activity in the West End of Vancouver as a common law public nuisance. The B.C. Supreme Court granted an interim injunction that forbade prostitutes from publicly offering or appearing to offer themselves, directly or indirectly, for the purposes of prostitution in the West End. The injunction also restrained other activities in relation to trespass and disturbance of the peace by prostitutes. However, this injunction was ultimately rescinded by request of the Attorney General, and a permanent injunction never granted, because of an amendment to the *Criminal Code* prostitution law enacted in 1985.(46)

In *Nova Scotia* v. *Beaver et al.*,(47) the Nova Scotia Attorney General applied for an injunction to restrain the public nuisance occasioned by prostitutes in downtown Halifax. In this case, the Nova Scotia Court of Appeal refused the application on the basis that the province was trying to use civil procedure to control a criminal matter, which came under federal jurisdiction.

---

(43) *Rio Hotel*; *R.* v. *Hydro-Québec*, [1997] 3 S.C.R. 213.

(44) Jeffrey Berryman, *The Law of Equitable Remedies*, Irwin Law, Toronto, 2000, Ch. 9, Section B.

(45) (1984),11 D.L.R. (4th) 567 (BC SC).

(46) Robertson (2003), p. 7.

(47) (1985), 67 N.S.R. (2d) 281 (NS CA).

Such injunctions may not be a good long-term solution for provinces, particularly given the mixed response from the courts and difficulties of enforcement.[48] What will most likely happen in such situations is that the prostitutes will simply move into another neighbourhood. After *Couillard*, the targeted prostitutes moved from the commercial district into a residential and school district.

From a legal perspective, the Nova Scotia Court of Appeal in *Beaver* stated that it is up to the trial judge's discretion whether an injunction of this kind should be granted. The court must consider whether the injunction "is really necessary in light of other procedures available to accomplish the same end. [The judge] should consider, as well, the damages of eliminating criminal conduct without the usual safeguards of criminal procedure available to an accused… Only in very exceptional cases where by reason of lack of time or otherwise no other suitable remedy is available should such an injunction be granted to prevent the commission of a crime."[49] Certainly using equity as a supplement to criminal law is somewhat problematic, although it may be easier to grant similar injunctions in cases like *Couillard*, where the issue is interpreted in the property law context as a form of zoning to protect property interests, rather than as an attempt to overlap with federal jurisdiction over criminal matters.[50]

C. Provincial Legislation

1. Highway and Traffic

Using the powers set out in s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, several provinces have amended their highway and traffic legislation to allow police to seize, impound and sell vehicles used in picking up prostitutes on the street. In Manitoba and Saskatchewan, the *Highway Traffic Act*[51] allows police to seize and impound vehicles used in prostitution-related offences.[52] Vehicles will be returned if the accused is either acquitted of the prostitution-related offence or attends a "john school" to learn about the ramifications of prostitution and its effect on

---

(48) Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution, *Report and Recommendations in respect of Legislation, Policy and Practices Concerning Prostitution-Related Activities*, December 1998.

(49) *Beaver*, p. 293.

(50) Berryman (2000), Ch. 9, Section B.

(51) C.C.S.M., c. H-60; R.S.S. 1986, c. H-3.1.

(52) Manitoba *Highway Traffic Act*, s. 242.2(3); Saskatchewan *Highway Traffic Act*, s. 90.11(1).

its victims.[53] However, only first-time offenders are offered the alternative option of attending john school, and in Saskatchewan those charged with offences under ss. 212(2.1) or 212(4) of the *Criminal Code*, repeat offenders, and offenders with serious criminal records are also precluded from the alternative.[54] As well, if an accused does not complete or fully comply with the john school conditions, then his or her driver's licence will be suspended.[55] Finally, if the accused is convicted of the prostitution-related offence, he or she will forfeit the vehicle or deposit to the police.[56] In addition to impounding vehicles, s. 94.1 of Saskatchewan's *Highway Traffic Act* also penalizes those who repeatedly drive or park their car in areas frequented by prostitutes.

Both Alberta and Nova Scotia have recently put forward similar vehicle seizure legislation. In Alberta, the proposed new law passed third reading in November 2003 but will not receive royal assent until the Justice Minister decides whether the bill is enforceable.[57] In Nova Scotia, the bill has not proceeded past its first reading in March 2001.

While the power to impound vehicles for prostitution-related offences has not been contested as a violation of the federal jurisdiction over criminal law, proportionality concerns have been raised, arguing that such drastic measures should be saved for serious driving offences involving a real danger to the public or where the offence involves clear lack of fitness to drive.[58] There is also concern that impounding a car, only to be returned if the accused is acquitted, effectively nullifies the presumption of innocence inherent in Canada's criminal justice system.[59] However, alternative arguments point out that vehicle seizure could prove an effective remedy for getting prostitutes off the streets, provided that the threat of such punishment is backed up with increased police enforcement.[60]

---

(53) Manitoba *Highway Traffic Act*, s. 242.2(8); Saskatchewan *Highway Traffic Act*, ss. 90.6(1) and 90.7.

(54) Saskatchewan *Highway Traffic Act*, s. 90.6(2).

(55) Manitoba *Highway Traffic Act*, ss. 273.3(1), (2), and (5) – the licence will be suspended until the accused is acquitted or convicted of the charge. Saskatchewan *Highway Traffic Act*, s. 90.6(3) – the licence will be suspended for one year.

(56) Manitoba *Highway Traffic Act*, ss. 242.2(26) and 242.2(28); Saskatchewan *Highway Traffic Act*, ss. 90.71 and 90.9.

(57) "Abuse of Power," *The Calgary Sun*, 26 November 2003, p. 14.

(58) Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution (1998).

(59) "Cruising for a Better Law," *Calgary Herald*, 26 November 2003, p. A12.

(60) Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution (1998).

On the issue of overlapping jurisdictions: although a province cannot enact street traffic legislation with the sole purpose of controlling prostitution,[61] this does not appear to be the case with the vehicle impoundment legislation. The clash of jurisdictions argument does not seem to have been seriously raised in this context.

2. Community Safety

Manitoba has adopted another approach to dealing with prostitution provincially, with its *Safer Communities and Neighbourhoods Act*.[62] This law allows for the closure of buildings and properties due to safety and prostitution-related concerns. In Manitoba, a person may make a complaint to the Director of Public Safety, stating his or her belief that a property is being habitually used for activities related to prostitution.[63] After investigation, the Director can attempt to resolve the matter through informal action (such as a letter) or may ask the court to make a community safety order.[64] In the latter case, if the court is satisfied that circumstances give rise to a reasonable inference that the property is being used for prostitution-related activities and that the community is adversely affected by those activities, it may make an order prohibiting anyone from causing or permitting those prostitution-related activities, and requiring the person in charge of the property to do everything reasonably possible to prevent those activities.[65] In addition, the court can make an order to vacate the property, to terminate a lease agreement, or to temporarily close the property. Thus the province, through the court, effectively has the power to close down properties relating to prostitution that cause a harm to local communities. As of early 2004, no claims had arisen to challenge this legislation, which does not impose criminal penalties on those involved in prostitution-related activities and thus does not appear to conflict with federal legislation.

3. Proceeds of Crime

Another potential provincial legislative challenge to prostitution-related activities has been implemented in Ontario with the *Remedies for Organized Crime and Other Unlawful Activities Act*.[66] This legislation provides a civil remedy for law enforcement bodies by

---

(61) *R.* v. *Westendorp*, [1983] 1 S.C.R. 43.

(62) C.C.S.M. 2001, c. S-5.

(63) *Ibid.*, s. 2(1).

(64) *Ibid.*, ss. 3(1), 4.

(65) *Ibid.*, s. 6.

(66) S.O. 2001, c. 28.

allowing police to freeze, seize, or forfeit to the Crown any property deemed to be the proceeds of crimes, such as prostitution and drug trafficking, without laying criminal charges.[67] Similar legislation was introduced in the Manitoba legislature in November 2003.

Used effectively, such civil remedies may provide a successful deterrent to organized crime, a primary force responsible for putting and keeping prostitutes on the streets. However, one of the most significant elements driving organized crime is the fact that the risk – the penalties facing those caught and prosecuted – seldom outweighs the enormous profits to be made. In this context, it is unclear what the impact of the proceeds of crime legislation will be.

4. Child Protection

Perhaps the single most controversial method of regulating street prostitution used by provinces has been through child protection legislation. A number of tactics have been employed across Canada, from simply including prostitution among the criteria for classifying a child as in need of protection, to "secure care" legislation that authorizes the involuntary detention of minors engaged in prostitution.

Child welfare legislation is the most basic and the least controversial example of provinces taking jurisdiction over the child prostitution problem in this manner. Protection legislation in many provinces clearly states that welfare authorities have the power to remove children at risk of prostitution and place them into the child welfare system. British Columbia, Alberta, Saskatchewan, and Prince Edward Island[68] explicitly refer to prostitution, allowing a child to be found in need of protection if the child has been or is likely to be sexually abused or exploited. Such will be the case where a child has been or is likely to be encouraged or coerced into engaging in prostitution,[69] is exposed to prostitution-related activities,[70] or is harmed as a result of prostitution-related activities and the parent has not protected the child.[71] Once such a finding is made, then the child will enter the child welfare system, with the possibility of apprehension and placement in a foster home.

---

(67) *Ibid.*, s. 3.

(68) British Columbia *Child, Family and Community Service Act*, R.S.B.C. 1996, c. 46; Alberta *Child Welfare Act*, R.S.A. 2000, c. C-12; Saskatchewan *Child and Family Services Act*, R.S.S. 1990, c. C-7.2; Prince Edward Island *Child Protection Act*, R.S.P.E.I., Cap. C-5.1.

(69) British Columbia *Child, Family and Community Service Act*, s. 13.

(70) Alberta *Child Welfare Act*, s. 1(2)(d), (3)(c); Saskatchewan *Child and Family Services Act*, s. 11(a)(iii).

(71) Prince Edward Island *Child Protection Act*, s. 3(d).

In addition to these basic provisions, courts in British Columbia and Alberta have the power to issue a restraining order if there are reasonable grounds to believe that a person has encouraged or coerced, or is likely to encourage or coerce, a youth involved in the child welfare system to engage in prostitution.[72] The legislation also adds a term of imprisonment or fine for any person who abuses children through prostitution.[73]

Supplementing its child welfare legislation, Saskatchewan has also implemented the *Emergency Protection for Victims of Child Sexual Abuse and Exploitation Act*.[74] Under this law, police or social workers who have reasonable grounds to believe that a child has been or is likely to be sexually abused (including involvement in prostitution-related activities) may apply to a Justice of the Peace for an Emergency Intervention Order to keep the alleged offender from contacting or attempting to contact the child victim.[75] The law creates an offence for failure to report sexual abuse or for breach of an Emergency Intervention Order.[76] It also expands police powers to search vehicles and seize evidence of child abuse if an officer has reasonable grounds to believe that there is evidence in the vehicle of child sexual abuse, or if a vehicle is found in an area where there could reasonably be expected to be a high incidence of child sexual abuse.[77]

Few claims have arisen to challenge such child welfare provisions and the consequential provincial power to interfere with child prostitution. The provinces have clear jurisdiction over child protection issues and, as a result, some degree of control over the regulation of child prostitution.

5. Secure Care

Some provinces, however, have moved beyond relatively standard child welfare legislation and begun to take an even tougher stance on child prostitution. In June 1999, provincial and territorial premiers met in Quebec City to affirm their commitment to providing

---

(72) British Columbia *Child, Family and Community Service Act*, s. 98; Alberta *Child Welfare Act*, s. 30.

(73) British Columbia *Child, Family and Community Service Act*, s. 102(1); Alberta *Child Welfare Act*, s. 130; Saskatchewan *Child and Family Services Act*, s. 81; Prince Edward Island *Child Protection Act*, s. 59.

(74) S.S. 2002, c. E-8.2.

(75) *Ibid.*, ss. 3, 5, 7, 10.

(76) *Ibid.*, s. 24.

(77) *Ibid.*, s. 16.

for the safety of children and to recognizing child prostitutes as victims of child abuse. At this meeting, leaders agreed to begin a review of their child welfare legislation with a view to harmonizing provincial laws with respect to apprehension and protection of children engaged in prostitution. Since then, a number of provinces have enacted or are in the process of enacting new secure care legislation, essentially allowing for the involuntary detention of child prostitutes.(78) This trend has not gone unnoticed, and has led to constitutional challenges, as well as criticism from media and legal experts across the country.

Thus far, Alberta is the only province to have fully implemented secure care legislation. The *Protection of Children Involved in Prostitution Act*(79) (PCIPA) allows a police officer, or the Director of Protection of Children Involved in Prostitution, who has reasonable grounds to believe that a child is in need of protection to apply to the court for an order authorizing the police or the Director to apprehend the child and either return him or her to a parent, or detain the child in a safe house for up to 5 days for assessment and counselling. However, if the police or Director believes that the child's life or safety is in serious and imminent danger because the child is engaging in or attempting to engage in prostitution, then the police or Director may detain the child without an order from the court.(80) After the initial 5 days of detention, the Director can apply for a maximum of two additional confinement periods of up to 21 days each if the Director believes that the child would benefit from further assessment and counselling.(81) In order to safeguard the child's rights, however, the Director must appear before the court within 3 days of the initial apprehension to show why confinement is necessary, and the child must be informed of the time and place of the hearing, the reasons for the hearing, and his or her right to contact a lawyer and to attend the hearing. It is important to note that a child may also obtain these services voluntarily if the Director agrees that the child is in need of protection.(82)

---

(78) Robertson (2003), p. 20.

(79) R.S.A. 2000, c. P-28.

(80) *Ibid.*, s. 2.

(81) *Ibid.*, s. 3(2).

(82) *Ibid.*, s. 7.1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Finally, the PCIPA enhances provincial powers to penalize those encouraging child prostitution. The Director may apply for a restraining order if he or she has reasonable grounds to believe that a person has encouraged or is likely to encourage a child involved with the program to engage in prostitution.[83] Section 9 of the PCIPA also adds a further penalty for pimps and clients who deal with child prostitutes, by stating that any person who wilfully causes a child to be in need of protection is guilty of an offence and liable to a fine of not more than $25,000, or to imprisonment for a period of not more than 24 months, or both.

The British Columbia *Secure Care Act*,[84] which received royal assent in July 2000 but has not yet been proclaimed into force, is similar in scope. This legislation provides for the involuntary detention of child prostitutes for the purposes of counselling and assessment. The Secure Care Board would examine cases brought by parents, guardians, and the Director of Secure Care, and issue secure care certificates authorizing detention of children for up to 30 days, with two possible renewals. In emergencies, minors might also be detained for up to 72 hours in a secure care facility without Board approval. Safeguards in this legislation would ensure that involuntary detention is used only when other measures prove inadequate to address the child's needs and to ensure his or her safety. Children subject to a hearing would be notified of their rights, and any matter decided by the Secure Care Board in the child's absence could be reconsidered with the child's input.

In Ontario, the 2002 *Rescuing Children from Sexual Exploitation Act*[85] has not yet been proclaimed into force. This legislation would allow police, with or without a warrant, to detain in a safe house any child they believe to be engaging or attempting to engage in prostitution-related activities, for counselling and assessment. The case would come before a judge within the first 24 hours of detention, and the court could order the child held for 5 days. At the end of those 5 days, the court could order that the child be held for up to 30 days from the time of initial confinement, or be sent back to his or her parents. In addition to this judicial review of the initial detention, safeguards in the Ontario legislation would ensure that children subject to a hearing are notified of their rights.

---

(83) *Ibid.*, s. 6.

(84) S.B.C. 2000, c. 28.

(85) S.O. 2002, c. 5.

Nova Scotia introduced similar legislation in June 1999 that did not proceed past first reading.

By the end of 2003 in Alberta, the one province where secure care legislation has been fully implemented, more than 700 children had been apprehended since the law came into force in 2000.[86] Since then, numerous concerns have been raised, challenging the legislation as a violation of children's human rights as protected by the Charter. The most prominent among these was played out in *Alberta* v. *K.B.*,[87] a decision by the Alberta Court of Queen's Bench in December 2000. This case involved two girls detained without an order under s. 2(9) of the PCIPA, and led to a challenge to the legislation as a violation of sections 7 (right to life, liberty, and security of the person) and 9 (protection from arbitrary detention) of the Charter.

The Court of Queen's Bench upheld the legislation. Rooke J held that s. 7 was not violated: although the girls were deprived of their liberty when they were confined to the safe house, this violation was in accordance with the principles of fundamental justice in the child welfare context. When dealing with child welfare issues, the Court said, the Charter allows for some degree of restraint upon the liberty rights of both a parent and child. Not only does the s. 2(9) provision ensure that there is good reason for detention without a warrant, the 72-hour timeframe[88] allowed for detention also does not violate any constitutional norms. Rooke J stated that children such as these need help, which the PCIPA provides without exceeding s. 7 constitutional norms. For essentially the same reasons, the court found no violation of s. 9, holding that s. 2(9) ensures that officers have reasonable and probable grounds for their actions, and the 72-hour timeframe was neither arbitrary nor irrational, and in fact provided needed help to children on the streets.

Rooke J also found that s. 1 of the Charter was satisfied. The PCIPA was based on the pressing and substantial objective of stemming harm to a vulnerable group. Further, apprehension, confinement and assessment are rationally connected to protecting children from sexual abuse, and the 72-hour timeframe for counselling and assessment made sense within this context. Limiting the timeframe to 72 hours is not a major impairment of rights when balanced against the clear need for protection. In the end, the legislation passed the Charter test of proportionality, as the objective of protecting children from sexual abuse by far outweighs the 72-hour limit, which is subject to judicial scrutiny.

---

(86) Mario Toneguzzi, "Anti-Child Prostitute Regulation 'Saved Me': Teens, Police, Officials Praise Protection Act," *Calgary Herald*, 22 December 2003, p. B1.

(87) [2001] 5 W.W.R. 508 (Alta QB).

(88) The PCIPA has since been amended to allow 5 days' detention in lieu of the original 72 hours.

Although the Court ultimately upheld the constitutionality of the PCIPA, the Alberta government had already reacted to a lower court ruling in the same case, which had held that the PCIPA was unconstitutional. To deal with this challenge, the government amended the Act to include the safeguards for children's legal rights mentioned above. (The Director must appear before the court within 3 days of the initial apprehension, and the child must be informed of the time and place of the hearing, the reasons for the hearing, and his or her right to contact a lawyer and to attend the hearing.) The amendment also included measures to provide children with additional care and support. Chief among these was the provision increasing the time that a child may be detained from 72 hours to 5 days.

Although this amendment provides further support for detained children, extending the initial time of detention from 3 to 5 days also potentially strengthens the challenge to the legislation under sections 7 and 9 of the Charter. It is unclear how courts will deal with challenges to this extended timeframe. A further concern raised is that the detention of child prostitutes against their will does not necessarily address the real problem of their involvement in prostitution. If the provinces want to help children, then providing practical support such as housing and social assistance may be a more effective remedy, while involuntary detention could further alienate such children from society, driving them deeper into the world of organized crime and prostitution.[89]

MUNICIPAL BY-LAWS AND PRACTICE

A. Powers

Also operating within this provincial framework, municipalities have independent power to control prostitution through municipal by-laws and other local measures. Because municipalities receive their authority from the provincial legislature, the same restrictions that apply to provincial powers to regulate prostitution in terms of overlap with federal criminal jurisdiction also apply at the local level. Accordingly, municipalities cannot create outright prohibitions of prostitution that would be akin to criminal legislation.

---

(89) Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution (1998); Steven Bittle, "When Protection is Punishment: Neo-liberalism and Secure Care Approaches to Youth Prostitution," *Canadian Journal of Criminology*, Vol. 44, No. 3, 2002, p. 319.

Local police are in fact more likely to use municipal by-laws to regulate prostitution than to lay charges under the *Criminal Code*, given that it is easier to issue tickets for an infraction of a by-law than to collect evidence for a criminal charge. By-laws can also be more easily moulded to fit local context.[90]

B. By-Laws

1. Regulating Use of Streets

In the early 1980s, a number of Canadian cities passed by-laws regulating use of the streets, in a move that worked to effectively forbid street solicitation. Montréal and Calgary were prime examples of this trend, in 1980 and 1981 enacting by-laws that essentially forbade the use of streets and other public areas to those engaging in prostitution, under penalty of substantial fines.[91] These by-laws were passed under the municipalities' power to regulate the use of streets and to restrict activity that encourages criminality.

In reaction to these new laws, two court challenges reached the Supreme Court of Canada. In *R.* v. *Westendorp*, Westendorp was charged under the *Criminal Code* with communicating for the purposes of prostitution, and under Calgary's by-law with being on the street. This by-law had been enacted with the purpose of preventing violence and gatherings on the street. The Supreme Court struck down the by-law as a municipal attempt to enact criminal sanctions – thus an infringement of federal jurisdiction. Similar reasoning followed in *Goldwax et al* v. *Montréal (City)*,[92] when the Supreme Court struck down the Montréal by-law. The impact of these two rulings effectively nullified similar by-laws enacted or proposed in Vancouver, Niagara Falls, Regina, and Halifax.[93]

However, although these two seminal cases have established the general principle which ensures that municipalities do not intrude on federal jurisdiction through by-laws on street use that effectively prohibit street prostitution, a number of municipalities have continued to enact similar by-laws that directly and indirectly affect street solicitation. In 1983, Montréal

---

(90) Eleanor Maticka-Tyndale and Jacqueline Lewis, "Escort Services in a Border Town: Transmission Dynamics of Sexually Transmitted Infections Within and Between Communities – Literature and Policy Summary," report prepared for Health Canada, 1999, p. 27.

(91) "The Rape Relief Files: Prostitution – Legal History," 1986, available at: http://www.rapereliefshelter.bc.ca/herstory/rr_files86.html.

(92) [1984] 2 S.C.R. 525.

(93) Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution (1998), p. 63; "Rape Relief Files" (1986).

enacted a by-law to forbid selling services on city streets without a permit. As the city did not issue permits for soliciting, prostitution was essentially forbidden. This by-law has been upheld by the Quebec Superior Court. In 2000, Winnipeg enacted a by-law outlawing "obstructive solicitation," thus prohibiting anyone from impeding pedestrian traffic in the course of solicitation, from harassing a pedestrian in the course of solicitation, or from soliciting in groups of three or more people. In 2002, Surrey, B.C., enacted a by-law giving police officers the power to issue tickets to anyone engaging in prostitution, whether client or prostitute, within 300 metres of a school or 20 metres of a residence. This by-law also makes it illegal for clients in motor vehicles or prostitutes to solicit on public roads.(94) Finally, police in most municipalities commonly use anti-jaywalking and loitering laws to hand out tickets in areas frequented by prostitutes.(95)

2. Regulating Prostitution-related Services

In 1993, the Supreme Court of Canada handed down a seminal ruling interpreting the community standard of tolerance test used to determine "indecent acts." *R.* v. *Tremblay* allowed private dances in adult entertainment parlours, provided that there was no physical contact between the patron and dancer. In reaction, in August 1995, the City of Toronto passed a municipal by-law prohibiting physical contact between patrons and dancers; establishments risked a fine of $50,000 and licence revocation for violation. The Ontario Court of Appeal upheld the by-law in *Ontario Adult Entertainment Bar Association* v. *Metropolitan Toronto (Municipality)*,(96) stating that it was enacted for valid provincial objectives relating to business regulation, including health, safety, and crime prevention. Accordingly, the by-law did not conflict with the *Criminal Code* or with federal jurisdiction over criminal matters. Further, the court held that the by-law did not violate dancers' freedom of expression under s. 2(b) of the Charter because close-contact dancing does not amount to a constitutionally protected right. The ultimate result of this case was to leave municipalities with the power to regulate aspects of prostitution-related activities, such as placing limits on exotic dances, despite the federal prerogative over criminal law.

---

(94) Mario Toneguzzi, "Anti-Hooker Petition gets more Backing: Zoning Changes Studied," *Calgary Herald*, 14 December 2003, p. E1.

(95) Maticka-Tyndale and Lewis (1999), p. 28.

(96) (1997), 35 O.R. (3d) 161 (CA).

3. Licensing Prostitution-related Services

In addition to regulating the limits of prostitution-related activities, municipalities also exercise broad power over the licensing of such activities. Cities such as Calgary, Edmonton, Kitchener, Red Deer, Toronto, Victoria, Vancouver, Windsor, and Winnipeg have enacted by-laws that require dating and escort services, exotic entertainers, massage parlours, and others to obtain business licences like other business establishments. While nominally such services are not prostitution-related, it is widely believed that these establishments are often a front for or segue into prostitution itself. In order to obtain a licence, such establishments must comply with various conditions, including requirements pertaining to location, hours of operation, advertising, certification, minimum age, and police screening of escorts.[97] Licensing by-laws are generally held to be within municipal jurisdiction, because business licences are of general application and are not specifically targeted as a prohibition of prostitution or as a regulation of public morality.[98]

Nonetheless, a number of challenges have questioned the validity of certain by-laws in their application to prostitution-related activities. In 1988, the B.C. Supreme Court struck down a portion of the Vancouver licensing by-law, finding that the requirement for an escort service to provide records of all escort requests, with names and fee included, stretched beyond the city's power to regulate licensed businesses.[99] In 1999, the Ontario Superior Court struck down a portion of a Niagara Falls licensing by-law, finding that the lottery scheme used to award body-rub licences unduly limited competition, essentially creating an illegal monopoly.[100] In 2000, the Ontario Court of Appeal struck down a Richmond Hill licensing by-law, finding that the law's interaction with zoning restrictions in the town essentially created a

---

(97) Jacqueline Lewis and Eleanor Maticka-Tyndale, "Licensing Sex Work: Public Policy and Women's Lives," *Canadian Public Policy*, Vol. 26, No. 4, 2000, p. 440; Mike D'Amour, "Bylaw to be Massaged: Big Bust Prods City to Review Licensing Structure for Rubdown Artists," *The Calgary Sun*, 7 November 2003, p. 3.

(98) *Re 538745 Ontario Inc.* v. *Windsor (City)* (1988), 64 O.R. (2d) 38 (CA); *Kovinic* v. *Niagara Falls (City)* (1999), 3 M.P.L.R. (3d) 285 (Ont SC); *Zivkovic* v. *Kitchener (City)* (1999), 1 M.P.L.R. (3D) 11 (Ont Gen Div); *Treessan Management Inc.* v. *Richmond Hill (Town)* (2000), 47 O.R. (3d) 221 (CA); *Body Rubs of Ontario Inc.* v. *Vaughan (City)* (2000), 15 M.P.L.R. (3d) 203 (Ont CA); *Strachan (c.o.b. Kats)* v. *Edmonton (City)* (2003), 38 M.P.L.R. (3d) 72 (Alta QB).

(99) *International Escort Services Inc.* v. *Vancouver (City)* (1988), 55 D.L.R. (4th) 194 (BC SC).

(100) *Kovinic* v. *Niagara Falls (City)*.

full prohibition of adult entertainment and was thus outside municipal jurisdiction.[101] In 2002, the Manitoba Court of Queen's Bench acquitted a Winnipeg business owner of carrying on a dating and escort service without a licence. The court held that the services offered were not those of an escort service but were clearly prostitution services – "no licence of any sort is available to carry on prostitution"; rather, it is the *Criminal Code* that should apply.[102]

Recently, concern has also been expressed that some licensing fees may be set so high as to make licences unattainable. Some even claim that the concept of collecting licensing fees for essentially prostitution-related activities could make the government guilty of living off the avails of prostitution.[103] In 2002, an Edmonton prostitute launched a civil suit to challenge overcharging for licensing fees. She demanded that the city lower the licensing fee for independent escorts on the basis that the City was effectively living off the avails of prostitution. In April 2003, the Alberta Court of Queen's Bench rejected this claim.[104]

4. Zoning

Zoning by-laws are another means of restricting prostitution. Cities such as Niagara Falls, Vaughan, Moncton, and Saint John have zoning by-laws to control the location of body-rub parlours and adult entertainment facilities in certain areas of the city.[105] Like restrictions on licensing, zoning is generally considered to be within municipal jurisdiction, provided that it does not create a general prohibition of adult entertainment or is not actually regulating public morality, but merely limits it to certain areas.[106]

Essentially, by-laws facilitate policing of prostitution and are a mechanism for municipalities to have some control over the issue without violating federal jurisdiction.[107] However, municipalities walk a fine line between federal and municipal/provincial jurisdiction,

---

(101) *Treessan Management Inc.* v. *Richmond Hill (Town)*.

(102) *R.* v. *Hrabchak* (2002), 171 Man. R. (2d) 140.

(103) Audrey Jensen, "Escort Fee Hike is Nothing but a Tax Grab," *Red Deer Advocate*, 28 October 2003, p. A5.

(104) *Strachan (c.o.b. Kats)* v. *Edmonton (City)*.

(105) *Kovinic* v. *Niagara Falls (City)*; *Body Rubs of Ontario Inc.* v. *Vaughan (City)*; *Moncton (City)* v. *Steldon Enterprises Ltd.* (2000), 9 M.P.L.R. (3d) 201 (NB QB); *Saint John (City)* v. *511260 N.B. Inc.* (2001) 25 M.P.L.R. (3d) 148 (NB QB).

(106) *Moncton (City)* v. *Steldon Enterprises Ltd.*

(107) Lewis and Maticka-Tyndale (2000), p. 440.

and must be careful not to take any measures that might deal with actual prostitution.[108] Part of this balancing act is maintaining the illusion that escort services, massage and adult entertainment parlours are not fronts for prostitution-related activities. Providing that municipal by-laws do not actually prohibit prostitution, they are generally upheld by the courts.

C. John-shaming

"John-shaming" is another technique that is often used locally to combat prostitution. Without resorting to actual laws that could be open to challenge, john-shaming works as a form of public pressure to deter those who engage in prostitution. Examples of john-shaming include local newspapers that publish the names of clients charged with street prostitution offences.[109] In Vancouver and Saint John, police send letters to the homes of motorists seen frequenting known areas of prostitution.[110]

However, john-shaming measures do not necessarily lead to a decline in prostitution. Critics argue that such measures may only force prostitutes to move from one area to another, and can lead to family break-up, divorce, and violent confrontations.[111]

D. Community Efforts

A number of community methods have also been used to combat prostitution at the local level without resorting to legislation. Citizen patrols are one means of deterrence and neighbourhood protection. In 1987, Toronto residents organized "hooker patrols," in which residents patrolled the streets, photographing clients, shining flashlights in cars, and recording licence numbers for the police. Citizen patrols made up of community volunteers and police have also been implemented in parts of British Columbia and Nova Scotia, standing watch on street corners to force prostitutes and clients out of the area.[112]

---

(108) *Ibid.*, p. 441.

(109) Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution (1998), p. 57.

(110) "St John Police Send Letters to Suspected Johns," *Saint John Telegraph-Journal*, 4 December 2003, p. A3.

(111) Federal-Provincial-Territorial Task Force on Prostitution (1998), p. 57.

(112) *Ibid.*, pp. 61-62.

Community mediation is another technique. In Vancouver, Crime Prevention Offices and neighbourhood associations approach outreach agencies to mediate problems in the community in order to ensure that prostitutes stay out of certain areas, maintain certain areas litter-free, and respect certain rules of conduct. However, this is a long-term process that involves significant initiative on the part of the community for it to work effectively. A shorter-term solution is for residents to undertake neighbourhood enhancement measures to ensure that streets and parking lots are well-lit and open to public view in order to discourage prostitution.(113)

E. Other Municipal and Local Measures

Finally, some municipalities have implemented other measures as a deterrent to prostitution. In 1986, Vancouver police established a Prostitution Task Force, involving officers who ambushed and interrogated prostitutes and clients in their various hiding places on public property. The City of Ottawa also implemented a traffic diversion program in the early 1990s to deter automobile traffic in an area frequented by prostitutes. Under this program, police and the community worked in unison to identify and target cars that caused the most congestion by circling the neighbourhood. Community members recorded information such as licence plate numbers, and the makes and models of the cars considered to be a nuisance. The police then used this information to target frequent visitors in sting operations.(114)

CONCLUSION

Given this litany of laws, regulations, obligations, and other attempts to control prostitution, it is clear that it is an important issue on many levels. While the international community is most interested in protecting victims of trafficking and prostitution, local communities highlight the importance of protecting their cities, homes, and children from its side effects. Each level of Canadian government attacks the problem in different ways, depending on its priorities and powers. The end result is a broad network of prostitution-related measures that generally complement one another and work to resolve the problem at multiple levels. The

---

(113) *Ibid.*

(114) *Ibid.*, p. 56.

federal government is striving to live up to its international obligations, and in large measure has succeeded in its criminal law that punishes procurement, trafficking, and those who sustain the child prostitution industry. Nonetheless, trafficking in women and children remains a reality in Canada and a further battle for the government, which must also work to strengthen its social programs to provide protection and a viable future for the victims of such crimes.

Beyond federal legislation, provinces and municipalities are also making full use of their powers to deal with prostitution. While those powers provide strong means for dealing with various aspects of prostitution, they are not immune from challenge. A number of the measures in place have been criticized as unconstitutional, although only a few have been actually brought before the courts. The dilemma is that there are so many different approaches to dealing with prostitution, and the problem is so varied throughout the country, that there will always be a perception that federal law is inadequate to deal with the issue. At the same time, however, attempts by provincial and municipal jurisdictions to regulate prostitution locally will continue to cater to issue-specific areas or area-specific issues, and are thus unable to solve the problem on a broader scale.

PRB 03-30F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

LA PROSTITUTION AU CANADA : OBLIGATIONS INTERNATIONALES, DROIT FÉDÉRAL ET COMPÉTENCE PROVINCIALE ET MUNICIPALE

Laura Barnett
Division du droit et du gouvernement

Révisé le 15 avril 2005

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

LE DROIT INTERNATIONAL 1

A. Les conventions internationales 2

B. Les obligations 5

LE DROIT FÉDÉRAL 6

A. Compétence 6

B. Le *Code criminel* 7
1. Les maisons de débauche 7
2. Le proxénétisme 9
3. Les infractions liées à la prostitution 11
4. La prostitution à l'étranger 12

C. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* 13

D. Pour être à la hauteur de ses obligations internationales 13

LE DROIT PROVINCIAL 14

A. Compétence 14

B. Les injonctions 16

C. Les lois provinciales 17
1. Le Code de la route 17
2. La sécurité collective 19
3. Les produits de la criminalité 20
4. La protection de l'enfance 20
5. Les soins en milieu surveillé 22

LES RÈGLEMENTS ET PRATIQUES DES MUNICIPALITÉS 26

A. Pouvoirs 26

B. Les règlements 27
1. La réglementation de l'usage des rues 27
2. La réglementation des services de prostitution 28
3. La délivrance de permis pour les services reliés à la prostitution 29
4. Le zonage 31

C. L'humiliation des clients 32

D. Les mesures communautaires 32

E. Autres mesures municipales et locales 33

CONCLUSION 33

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA PROSTITUTION AU CANADA : OBLIGATIONS INTERNATIONALES, DROIT FÉDÉRAL ET COMPÉTENCE PROVINCIALE ET MUNICIPALE

INTRODUCTION

Le trafic international de femmes et d'enfants, les enfants sexuellement exploités en Thaïlande, les prostituées assassinées en Colombie-Britannique… autant de problèmes qui ont une importance particulière pour le Canada et pour ses lois sur la prostitution*. Les lois canadiennes visent à enrayer le crime organisé et à protéger les victimes du trafic et d'autres formes de violence sexuelle, que ce soit au Canada ou le fait de Canadiens à l'étranger.

À titre de pays fédéral au sein de la collectivité internationale, le Canada a de nombreuses obligations et une façon d'aborder la prostitution qui comporte plusieurs volets. Non seulement le gouvernement fédéral doit mettre en œuvre des lois pénales fédérales pour s'acquitter de ses obligations internationales, mais chaque province et municipalité prend également ses propres mesures en matière de prostitution sur son territoire. Il arrive que ces obligations posent problème lorsque les lois débordent le champ d'application qui doit être le leur ou qu'elles n'ont pas une portée suffisante, mais il reste en fin de compte que ces lois forment un tissu entrelacé qui doit couvrir le domaine de la prostitution sous toutes ses formes, dans tous les segments de la société canadienne.

LE DROIT INTERNATIONAL

Il existe, à l'échelle internationale, de très nombreux traités qui tentent de régler les problèmes associés à la prostitution. Les attitudes à l'égard de la pratique de la prostitution ont changé depuis une cinquantaine d'années, tout comme les mesures juridiques adoptées pour régler ce problème ou la façon dont le Canada envisage ses obligations.

---

* Dans le présent document, le terme « prostituée » sera employé au féminin en raison de son association fréquente à la violence à l'égard des femmes, mais il comprend aussi, selon le contexte, les enfants et les hommes qui s'adonnent, volontairement ou non, à la prostitution. L'emploi du seul féminin n'a d'autre but que de faciliter la lecture du texte.

A. Les conventions internationales

En 1949, des membres de la collectivité internationale signaient la Convention des Nations Unies pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui[1] (Convention de 1949). Ce document commence par l'énoncé suivant : « Considérant que la prostitution et le mal qui l'accompagne, à savoir la traite des êtres humains en vue de la prostitution, sont incompatibles avec la dignité et la valeur de la personne humaine et mettent en danger le bien-être de l'individu, de la famille et de la communauté [...] » Axé sur le problème de la prostitution et de l'incitation à la prostitution, l'article premier de la Convention dispose que les signataires doivent punir toutes les personnes qui en incitent d'autres à se prostituer, même si celles-ci sont consentantes. L'article 16 prévoit que toutes les parties conviennent de prendre des mesures pour prévenir la prostitution et pour réadapter et réinsérer les victimes de la prostitution dans la société, tandis que l'article 6 interdit expressément toute forme de réglementation gouvernementale de la prostitution.

En termes généraux, la Convention constituait une reconnaissance générale du problème de la prostitution comme question de droits de la personne à l'échelle internationale. Elle est également une déclaration vigoureuse en faveur de la protection des femmes exploitées au moyen de la prostitution. Cependant, si la Convention prohibe le trafic, elle condamne également sans équivoque toutes les formes de prostitution, considérées comme autant d'atteintes à la dignité humaine et au bien-être de la personne, que cette prostitution soit volontaire ou non[2]. En 1949 – et cela reste vrai aujourd'hui – cette position était inconciliable avec le droit canadien, puisque la prostitution est légale au Canada et que l'on n'y pénalise que les activités criminelles qui y sont associées. Le gouvernement canadien ne pouvait condamner toutes les formes de prostitution de façon aussi absolue et il n'a donc jamais signé la Convention de 1949.

La Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)[3] (CEDAW) a été la prochaine étape de la croisade

---

(1) Résolution 317(IV) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 1949.

(2) Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, *La Prostitution : profession ou exploitation? Une réflexion à poursuivre*, mai 2002, p. 94 (http://www.csf.gouv.qc.ca/telechargement/publications/RechercheProstitutionProfessionOuExploitation.pdf).

(3) Résolution 34/180 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 1979.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

internationale contre la prostitution. Cette Convention était axée sur les droits des femmes à l'égalité : l'article 6 dispose que les États parties doivent prendre toutes les mesures utiles pour réprimer le trafic des femmes et « l'exploitation de la prostitution des femmes ». C'était donc désormais l'exploitation de la prostitution des femmes qui était condamnée plutôt que la prostitution elle-même. La Convention prévoyait également la création d'un comité chargé de surveiller l'application de ses dispositions par les États parties et exigeait que les signataires présentent un rapport national tous les quatre ans, dans lequel seraient indiquées les mesures adoptées par l'État pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes sur son propre territoire. Le Canada a ratifié la CEDAW en janvier 1982.

En 1989, la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant[4] était adoptée pour protéger la dignité humaine et le statut des enfants : elle mettait l'accent sur les droits fondamentaux et l'intérêt des enfants de moins de 18 ans[5]. L'article 34, notamment, prévoit que les signataires doivent protéger tous les enfants de la violence et de l'exploitation sexuelles et prendre les mesures utiles pour empêcher qu'ils soient contraints à des activités sexuelles illicites ou qu'ils soient exploités au moyen de la prostitution. Cette convention ne visait pas directement la prostitution des enfants : il s'agissait plutôt d'un effort pour les protéger de l'exploitation sexuelle sous les formes de l'incitation, de la coercition et de l'exploitation. La Convention sur les droits de l'enfant prévoit également la création d'un comité chargé de surveiller l'application de ses dispositions et exige que les signataires présentent un rapport national tous les cinq ans sur les mesures adoptées par l'État pour protéger les droits des enfants sur son propre territoire. Le Canada a ratifié la Convention en décembre 1991.

Avec pour thème les droits des femmes, la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui s'est déroulée à Beijing en 1995, a donné lieu à la Déclaration et plate-forme d'action de Beijing[6]. L'alinéa 113b) du document souligne le fait que la prostitution forcée est une forme de violence à l'égard des femmes, sans parler de la prostitution volontaire qui caractérisait la Convention de 1949. La Déclaration énonce son objectif stratégique : éliminer le

---

(4) Résolution 44/25 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 1989.

(5) Conseil du statut de la femme (2002), p. 95.

(6) A/CONF.177/20, 1995, et A/CONF.177/20/Add.1, 1995.

trafic des femmes et aider les victimes de la violence associée à la prostitution et au trafic[7]. Les signataires sont invités à appuyer les efforts des Nations Unies pour prévenir et éliminer la prostitution des enfants et pour promulguer et faire respecter des lois destinées à protéger les filles de toute forme de violence, notamment de la prostitution juvénile[8]. La Déclaration reconnaît qu'il y a un élément de choix dans la prostitution adulte, mais elle s'intéresse à la prostitution forcée et à la prostitution juvénile[9]. Elle a pour objet de protéger les femmes de la violence et d'éliminer la prostitution juvénile. Ce n'est pas la prostitution en tant que telle qui est son objet. Le Canada s'est engagé à l'égard de la Plate-forme de Beijing en septembre 1995.

En 1999, la collectivité internationale relançait la question des droits des enfants dans la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination[10] de l'Organisation internationale du Travail. L'article premier et l'alinéa 3b) invitent les États parties à prendre des mesures pour éliminer les pires formes du travail des enfants, notamment l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'enfants à des fins de prostitution juvénile. Pour l'essentiel, la prostitution juvénile, qu'elle soit volontaire ou non, y est considérée comme une infraction fondamentale au droit international. La Convention ne vise pas les jeunes victimes, mais ceux qui utilisent ces enfants, se les approprient ou les offrent. Le Canada a ratifié la Convention en juin 2000.

Enfin, en 2000, la collectivité internationale s'est dotée de deux autres instruments pour lutter contre le trafic d'êtres humains et la prostitution forcée. Le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants[11] inclut l'exploitation de la prostitution d'autrui dans sa définition de la « traite de personnes »[12], et l'article 5 invite les États parties à pénaliser ce type de trafic. Le trafic d'êtres humains, qui est intégralement associé à l'exploitation de la prostitution d'autrui, est ainsi

---

(7) *Ibid.*, par. 130.

(8) *Ibid.*, al. 230m) et 283d).

(9) Conseil du statut de la femme (2002), p. 95.

(10) Organisation internationale du Travail, Convention 182, 1999.

(11) Résolution 55/25 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 2000.

(12) *Ibid.*, art. 3.

vigoureusement condamné dans le droit international. Le Canada a ratifié le Protocole en mai 2002.

Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants[13] est le seul instrument récent sur la prostitution et la traite de personnes que le gouvernement du Canada ait signé sans l'avoir encore ratifié. L'article premier du Protocole facultatif invite toutes les parties à interdire la prostitution juvénile et définit l'expression comme « […] le fait d'utiliser un enfant aux fins d'activités sexuelles contre rémunération ou toute autre forme d'avantage ». Les États parties sont tenus de punir, aux termes du droit pénal, les activités consistant à offrir, obtenir ou fournir les services d'un enfant à des fins de prostitution[14]. Le Protocole prohibe donc explicitement toute forme de prostitution juvénile tout en visant les responsables de la prostitution et non les enfants. Le Comité des droits de l'enfant est également chargé de surveiller l'application du Protocole facultatif, et les États parties sont tenus de fournir, avec leur rapport national aux termes de la Convention, de l'information concernant les mesures qu'ils ont prises pour mettre le Protocole en œuvre. Le Canada a signé le Protocole en novembre 2001, mais le gouvernement fédéral ne l'a pas encore ratifié, car le document soulève un certain nombre de questions relevant de la compétence des provinces et des territoires. Un processus de consultation interne est en cours pour examiner les problèmes de compétence, après quoi le gouvernement devrait être en mesure de ratifier le Protocole[15].

B. Les obligations

De ces importantes conventions, le Canada a refusé de ratifier celle de 1949, parce que le document condamnait toutes les formes de prostitution, alors que la prostitution en soi était alors et est encore légale au Canada. S'il avait ratifié le traité, le Canada aurait enfreint

---

(13) Résolution 54/263 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 2000.

(14) *Ibid.*, art. 3.

(15) Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 18 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 30 décembre 2002, CEDAW/C/CAN/5/Add.1, par. 106; Ministère de la Justice, *La protection de nos enfants*, 24 avril 2003 (http://canada.justice.gc.ca/fr/dept/pub/dig/children.htm).

les objectifs et les valeurs énoncés dans la Convention[16]. Cependant, le droit international et les normes internationales sur la prostitution ont changé depuis ce document publié après la guerre. Aujourd'hui, les conventions internationales évitent de condamner toutes les formes de prostitution adulte pour s'intéresser plutôt au fait d'ériger en crime l'exploitation des femmes au moyen de la traite et de la prostitution forcée. Par ailleurs, on continue de condamner toutes les formes de prostitution juvénile. Les États sont instamment invités à punir ceux qui exploitent les femmes et les enfants et à considérer les prostituées comme des victimes. Ce sont les obligations que le Canada s'est engagé à respecter (bien qu'il n'ait pas encore ratifié la version définitive du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants) et qui ont été exprimées dans le droit canadien.

LE DROIT FÉDÉRAL

A. Compétence

Le Parlement a la compétence principale sur toutes les questions associées à la prostitution au Canada en raison de son pouvoir en matière de droit pénal. La compétence fédérale à l'égard du droit pénal découle du paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui se lit comme suit :

> *Pouvoirs du Parlement*
>
> 91(27) La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.

---

(16) Selon la *Convention de Vienne sur le droit des traités* (document des N.U. A/Conf 39/28, 1969), une présomption de bonne foi lie les signataires aux traités qu'ils ratifient. Cette présomption signifie que les États doivent avoir l'intention de donner suite aux traités qu'ils ratifient. Leur signature n'est pas une simple formalité : elle sous-entend la responsabilité effective de remplir leurs nouvelles obligations dans toute la mesure du possible et au-delà. Tout État qui ne fournit pas les moyens d'exécuter un traité en viole les dispositions. Les États parties à un traité doivent se conformer à des normes convenues de respect du traité relativement aux obligations positives et négatives qu'il suppose, par des moyens satisfaisant au « principe juridique dynamique d'application progressive des droits de la personne » [traduction]. Voir Rebecca Cook, « Violation of Women's Human Rights », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 7, printemps 1994, p. 147 et 150.

B. Le *Code criminel*[17]

Les infractions liées à la prostitution sont énoncées principalement dans le *Code criminel*. Les articles 210 à 213 du *Code* ont trait aux infractions associées à l'exploitation ou à l'utilisation de maisons de débauche, au transport d'une personne dans une maison de débauche, à l'incitation à des activités sexuelles illicites et, enfin, à la prostitution. Pour l'essentiel, et bien que les rapports sexuels entre des adultes consentants ne soient pas en tant que tels passibles de sanctions, d'autres activités entourant la prostitution sont prohibées. Nous analyserons l'interprétation et l'application de chacune de ces dispositions successivement.

1. Les maisons de débauche

L'article 210 du *Code criminel*, qui a trait aux maisons de débauche, se lit comme suit :

> 210(1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans quiconque tient une maison de débauche.
>
> (2) Est coupable d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire quiconque, selon le cas :
>
> *a*) habite une maison de débauche;
>
> *b*) est trouvé, sans excuse légitime, dans une maison de débauche;
>
> *c*) en qualité de propriétaire, locateur, occupant, locataire, agent ou ayant autrement la charge ou le contrôle d'un local, permet sciemment que ce local ou une partie du local soit loué ou employé aux fins de maison de débauche.[18]

Le paragraphe 197(1) définit les termes utiles. Une « maison de débauche » est un lieu qui est tenu ou occupé, ou fréquenté par une ou plusieurs personnes, à des fins de prostitution ou pour la pratique d'actes d'indécence. Les tribunaux interprètent cette disposition en estimant que tout lieu défini peut être une maison de débauche, qu'il s'agisse d'un hôtel, d'une maison ou d'un espace de stationnement, pourvu qu'on l'utilise fréquemment ou

---

(17) L.R.C. (1985), ch. C-46.

(18) L'article 787 du *Code criminel* fixe la peine générale applicable aux infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité à une amende maximale de 2 000 $, à un maximum de six mois d'emprisonnement ou aux deux.

habituellement à des fins de prostitution ou pour la pratique d'actes d'indécence[19] et qu'il soit contrôlé ou géré par des prostituées ou des personnes ayant un droit ou un intérêt à l'égard de cet espace[20]. Par ailleurs, on emploie le critère du seuil de tolérance collectif pour déterminer le caractère indécent d'un acte[21]. L'interprétation de la notion d'indécence dépend donc du contexte, de la composition du public et du degré d'isolement de l'endroit, de la réputation de l'endroit dans la collectivité et du tort causé[22]. Par exemple, si l'endroit est privé ou s'il n'y a pas de contact physique réel entre le client et la personne qui se donne en spectacle, il y a moins de chances que l'acte soit considéré comme « indécent »[23].

Les tribunaux estiment également que, pour être reconnue coupable de tenir une maison de débauche, une personne doit avoir un certain contrôle sur l'entretien et la gestion des lieux et participer dans une certaine mesure aux activités illicites qui y ont lieu, quoique cela ne suppose pas nécessairement qu'elle participe aux activités sexuelles[24]. Une prostituée peut même être reconnue coupable de tenir une maison de débauche si elle utilise son propre domicile à des fins de prostitution[25].

Par contre, pour être reconnue coupable d'« habiter » la maison de débauche, une personne doit y résider ou en être un occupant ordinaire. Pour être reconnue coupable d'avoir été « trouvée » dans une maison de débauche, une personne doit n'avoir aucune excuse légitime d'y être présent et doit y avoir été trouvée expressément par les policiers au moment de la descente de police[26]. Enfin, les tribunaux considèrent que, pour être reconnue coupable d'avoir

---

(19) *R.* c. *Patterson*, [1968] R.C.S. 157; *R.* v. *Sorko*, [1969] 4 C.C.C. 214 (Cour d'appel de la C.-B.); *R.* c. *Rockert*, [1978] 2 R.C.S. 704; *R.* v. *Ikeda* (1978), 42 C.C.C. (2d) 195 (Cour d'appel de l'Ontario); *R.* c. *Lahaie* (1990), 55 C.C.C. (3e) 572 (Cour d'appel du Québec); William A. Schabas, *Les infractions d'ordre sexuel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1995, p. 107; Conseil du statut de la femme (2002), p. 119; *R.* c. *Labaye* (2004), 191 C.C.C. (3e) 66 (Cour d'appel du Québec); *R.* c. *Kouri* (2004), 1991 C.C.C. (3e) 42 (Cour d'appel du Québec).

(20) *R.* v. *Pierce* (1982), 37 O.R. (2d) 721 (Cour d'appel).

(21) *R.* c. *Tremblay*, [1993] 2 R.C.S. 932; Conseil du statut de la femme (2002), p. 122.

(22) *R.* v. *Theirlynck* (1931), 56 C.C.C. 156 (CSC).

(23) *R.* c. *Tremblay*; *R.* c. *Mara*, [1997] 2 R.C.S. 630; Conseil du statut de la femme (2002), p. 121 à 124; quoique, dans *R.* c. *Pelletier*, [1999] 3 R.C.S. 863, la Cour suprême du Canada ait autorisé les rapports sexuels entre une danseuse exotique et son client, pourvu que ces rapports aient lieu dans une pièce privée.

(24) Par. 197(1); *R.* c. *Corbeil*, [1991] 1 R.C.S. 830.

(25) *R.* v. *Worthington* (1972), 10 C.C.C. (2d) 311 (Cour d'appel de l'Ontario).

(26) *R.* c. *Lemieux* (1991), 70 C.C.C. (3e) 434 (Cour d'appel du Québec).

sciemment permis que les lieux servent de maison de débauche, une personne doit avoir effectivement le contrôle des lieux et avoir accepté ou encouragé cet usage[27].

2. Le proxénétisme

Le proxénétisme est une infraction énoncée à l'article 212, et c'est celle qui est passible des sanctions les plus rigoureuses parmi les infractions liées à la prostitution prévues au *Code criminel*, le coupable risquant jusqu'à 14 ans d'emprisonnement pour des infractions relatives à des mineurs.

Le paragraphe 212(1) énumère les divers modes d'incitation à la prostitution et dispose que toute personne reconnue coupable de ce genre de crime est coupable d'un acte criminel et passible d'une peine d'emprisonnement maximale de 10 ans. Cependant, les paragraphes 212(2) et (2.1) élargissent la portée de l'infraction lorsqu'elle a trait à des mineurs. Aux termes du paragraphe 212(2), toute personne qui vit des produits de la prostitution d'une autre personne âgée de moins de 18 ans est coupable d'un acte criminel et passible d'une peine d'emprisonnement maximale de 14 ans. Le paragraphe 212(2.1) prévoit une peine maximale de 14 ans, mais pas moins de 5 ans, de prison pour toute personne reconnue coupable de vivre des produits de la prostitution d'un mineur et qui, à des fins de profit, l'aide, l'encourage ou le force à s'adonner ou à se livrer à la prostitution et qui use de violence envers lui, l'intimide ou le contraint. Enfin, le paragraphe 212(4) prévoit que toute personne qui obtient, moyennant rétribution, les services sexuels d'une personne de moins de 18 ans ou communique avec quiconque en vue de les obtenir est coupable d'un acte criminel et passible d'une peine d'emprisonnement maximale de 5 ans.

Le paragraphe 212(3) a trait aux éléments de preuve nécessaires à une accusation en vertu de l'article 212 : « [...] la preuve qu'une personne vit ou se trouve habituellement en compagnie d'un prostitué ou vit dans une maison de débauche constitue, sauf preuve contraire, la preuve qu'elle vit des produits de la prostitution ».

Le proxénétisme renvoie essentiellement à un acte de persuasion. Cela exclut donc les situations où la personne dont les services sexuels sont vendus est déjà ou devient

---

(27) *R.* v. *Wong* (1977), 33 C.C.C. (2d) 6 (Cour d'appel de l'Aberta); *R.* c. *Corbeil*.

ultérieurement une prostituée de son propre gré[28]. Le proxénétisme englobe les situations suivantes :

- les employeurs qui demandent ou tentent de demander à un employé d'avoir des rapports sexuels avec un client[29];
- le fait d'inciter une personne qui n'est pas une prostituée à en devenir une ou à se rendre dans une maison de débauche afin d'y avoir des relations sexuelles illicites ou d'y pratiquer la prostitution;
- le fait d'inciter une personne à entrer au Canada ou à quitter le Canada à des fins de prostitution;
- le contrôle ou l'influence exercés sur une autre personne à des fins lucratives pour faciliter la prostitution[30];
- le fait d'affaiblir les facultés d'une personne pour permettre à d'autres personnes d'avoir des rapports sexuels avec elle;
- le fait de vivre des produits de la prostitution.

Sur ce dernier point, il y a présomption réfutable que toute personne vivant avec une prostituée, se trouve habituellement en la compagnie d'une prostituée ou réside dans une maison de débauche vit des produits de la prostitution[31]. Cette situation traduit une forme de vie parasitaire sur les gains d'une prostituée, et l'accusé doit avoir reçu directement la totalité ou une partie des gains acquis par la prostituée en se prostituant[32].

Comme nous l'avons vu, la peine encourue par les personnes reconnues coupables de proxénétisme augmente lorsque la prostituée à moins de 18 ans, de sorte qu'une infraction supplémentaire entre en ligne de compte lorsque le proxénète vit des produits de la prostitution juvénile et recourt à des menaces ou à la violence pour contraindre la personne à la prostitution.

Il faut bien comprendre que le paragraphe 212(4) dispose qu'il est interdit d'obtenir les services sexuels de *toute personne* âgée de moins de 18 ans ou de communiquer avec quiconque pour les obtenir moyennant rétribution. Cela signifie que la sollicitation d'une

---

(28) *R.* v. *Cline* (1982), 65 C.C.C. (2d) 214 (Cour d'appel de l'Alberta); Conseil du statut de la femme (2002), p. 126.

(29) *Deutsch* c. *La Reine*, [1986] 2 R.C.S. 2.

(30) *R.* c. *Perrault* (1996), 113 C.C.C. (3e) 573 (Cour d'appel du Québec).

(31) *R.* c. *Downey* (1992), 72 C.C.C. (3d) 1 (CSC); Conseil du statut de la femme (2002), p. 125.

(32) *R.* v. *Grilo* (1991), 64 C.C.C. (3d) 53 (Cour d'appel de l'Ontario); *R.* v. *Bramwell* (1993), 86 C.C.C. (3d) 418 (Cour d'appel de la C.-B.); *R.* v. *Celebrity Enterprises Ltd.* (1998), 41 C.C.C. (2d) 540 (Cour d'appel de la C.-B.).

prostituée mineure est illicite en tout temps[33]. L'allégation que l'accusé croyait que la plaignante avait 18 ans ne constitue pas une défense.

3. Les infractions liées à la prostitution

Les infractions liées à la prostitution proprement dite ont trait à la sollicitation et à l'usage de l'espace public.

> 213(1) Est coupable d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire quiconque, dans un endroit soit public soit situé à la vue du public et dans le but de se livrer à la prostitution ou de retenir les services sexuels d'une personne qui s'y livre :
>
> *a*) soit arrête ou tente d'arrêter un véhicule à moteur;
>
> *b*) soit gêne la circulation des piétons ou des véhicules, ou l'entrée ou la sortie d'un lieu contigu à cet endroit;
>
> *c*) soit arrête ou tente d'arrêter une personne ou, de quelque manière que ce soit, communique ou tente de communiquer avec elle.
>
> (2) Au présent article, « endroit public » s'entend notamment de tout lieu auquel le public a accès de droit ou sur invitation, expresse ou implicite; y est assimilé tout véhicule à moteur situé dans un endroit soit public soit situé à la vue du public.

L'acte même de fournir une satisfaction sexuelle contre rétribution n'est pas illicite en tant que tel, mais il est illégal de pratiquer la prostitution ou d'obtenir les services sexuels d'une prostituée dans un lieu public. Cette restriction englobe le fait d'arrêter ou de tenter d'arrêter un véhicule automobile et de communiquer ou de tenter de communiquer de quelque manière dans le but de pratiquer la prostitution ou d'obtenir les services sexuels d'une prostituée.

Le paragraphe 197(1) définit la notion de « lieu public » : tout lieu auquel le public a accès de droit ou sur invitation, expresse ou implicite. Cela englobe tout lieu ouvert à la vue du public, y compris une voiture, même en mouvement, qui se trouve sur une voie

---

(33) Conseil du statut de la femme (2002), p. 126.

publique[34]. Il faut cependant savoir que la voiture d'un policier en civil n'est pas considérée comme un lieu public[35].

La Cour suprême du Canada a confirmé la validité constitutionnelle de l'alinéa 213(1)*c*). Elle a conclu que, bien que l'alinéa 213(1)*c*) porte atteinte à la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2*b*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, il constitue une limitation raisonnable aux termes de l'article premier, compte tenu de l'objectif du Parlement d'éliminer le racolage sur la voie publique et la nuisance sociale qui s'ensuit[36]. La Cour a, par ailleurs, estimé que la disposition n'enfreint ni l'article 7 de la *Charte* (qui garantit la vie, la liberté et la sécurité de la personne) ni son alinéa 2*d*) (qui garantit la liberté d'association)[37].

4. La prostitution à l'étranger

Le paragraphe 7(4.1) du *Code criminel* élargit la portée territoriale du droit pénal canadien relativement à 11 infractions à caractère sexuel ou connexe contre les mineurs afin de l'appliquer aux Canadiens coupables de tourisme sexuel :

> (4.1) Malgré les autres dispositions de la présente loi ou toute autre loi, le citoyen canadien ou le résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* qui, à l'étranger, est l'auteur d'un fait – acte ou omission – qui, s'il était commis au Canada, constituerait une infraction aux articles 151, 152, 153, 155 ou 159, aux paragraphes 160(2) ou (3), aux articles 163.1, 170, 171 ou 173 ou au paragraphe 212(4) est réputé l'avoir commis au Canada.

Étant donné que ces infractions ont trait à des infractions sexuelles commises contre des mineurs, la rétribution pour services sexuels n'est pas en cause aux termes du paragraphe 7(4.1); il suffit que l'infraction ait été commise à l'étranger par un ressortissant canadien et que le fait – acte ou omission – soit considéré comme une infraction auxdites

---

(34) *R.* v. *Smith* (1989), 49 C.C.C. (3d) 127 (Cour d'appel de la C.-B.)

(35) *Hutt* c. *R.* (1978), 38 C.C.C. (2d) 418 (CSC).

(36) *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel*, [1990] 1 R.C.S. 1123; *R.* c. *Stagnitta* (1990), 56 C.C.C. (3d) 17 (CSC).

(37) *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel*; *R.* c. *Skinner*, [1990] 1 R.C.S. 1235; *R.* c. *Stagnitta*.

dispositions s'il est commis au Canada. Le consentement du procureur général du Canada est une condition nécessaire à la poursuite des personnes accusées en vertu de cette disposition.

C. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*[38]

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) a fait l'objet de modifications pour tenir compte des questions reliées au passage de réfugiés clandestins et au trafic des personnes, en réponse à des préoccupations internationales. Les articles 117 à 121 de la LIPR prévoient de lourdes peines pour ceux qui se rendent coupables de trafic de personnes à des fins d'exploitation sexuelle.

Le paragraphe 117(1) interdit à quiconque d'organiser l'entrée d'une personne au Canada sans visa ou passeport ou de l'y inciter, aider ou encourager. Le paragraphe 118(1) interdit également à quiconque d'organiser l'entrée d'une personne au Canada au moyen de l'enlèvement, de la fraude, de la tromperie ou de la menace ou de l'usage de la force ou de toute forme de coercition. Aux termes de l'article 119, il est illégal de débarquer en mer une personne ou un groupe de personnes dans le but de les inciter, de les aider ou de les encourager à entrer au Canada en contravention de la LIPR. Pour déterminer la peine à infliger pour ces infractions, les tribunaux doivent, conformément à l'alinéa 121(1)*d*), se demander si la personne a fait l'objet d'un traitement humiliant ou dégradant relativement, par exemple, à l'emploi, aux conditions de santé ou à l'exploitation sexuelle.

D. Pour être à la hauteur de ses obligations internationales

Compte tenu de ses engagements internationaux, le gouvernement fédéral semble être à la hauteur de ses obligations grâce aux dispositions du *Code criminel* et de la LIPR. La prostitution en tant que profession n'est pas une activité criminelle, mais tout ce qui, dans cette activité, fait du tort à la prostituée ou à la collectivité est pénalisé. Cette attitude s'inscrit dans le mouvement général de protection des droits des « victimes » dans le droit international, en reconnaissant que les prostituées peuvent être des victimes et en veillant à ce que leurs droits soient protégés, au lieu de criminaliser leurs activités. Le *Code criminel* fait donc porter ses

---

(38) L.C. (2001), ch. 27.

principales sanctions sur le proxénétisme et ne vise la prostitution proprement dite que lorsqu'elle a trait à des mineurs ou fait du tort à la collectivité.

Il ne fait pas de doute que le paragraphe 212(4) établit clairement que le droit canadien considère désormais les prostituées mineures comme des victimes. La sollicitation de mineurs, que ce soit pour les exploiter ou non, est sévèrement punie par le *Code*. On accorde aussi désormais des garanties procédurales aux jeunes témoins qui comparaissent dans les instances reliées à la prostitution. Les mineurs peuvent parfois témoigner en dehors de la salle d'audience, derrière un écran ou sur vidéo, et l'on peut également interdire la publication des causes de ce genre pour protéger l'identité des plaignants ou des témoins mineurs. À titre de signataire de la Convention sur les droits de l'enfant, le Canada a l'obligation d'adopter des mesures nationales et internationales pour protéger les enfants de l'exploitation sexuelle, mais il n'est pas *tenu* de criminaliser le comportement des Canadiens qui se procurent les services sexuels de mineurs résidant à l'étranger[39]. Toutefois, le paragraphe 7(4.1) du *Code criminel* aborde cette question. Cette disposition et d'autres dispositions du *Code criminel* destinées à protéger les enfants contre la prostitution ont été approuvées par le Comité des droits de l'enfant[40].

Enfin, la LIPR vise précisément le crime organisé et le trafic des femmes en vue de leur exploitation sexuelle en réponse au Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Le comité chargé de surveiller l'application de la CEDAW s'est dit satisfait de l'adoption de ces nouvelles mesures[41].

LE DROIT PROVINCIAL

A. Compétence

Contrairement au Parlement, qui est compétent en matière de droit pénal aux termes du paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les provinces ne sont pas dotées

---

(39) James R. Robertson, *La prostitution*, Bulletin d'actualité 82-2F, Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 19 septembre 2003, p. 23.

(40) Comité des droits de l'enfant, « Observations finales : Canada », 27 octobre 2003, CRC/C/15/Add.215, par. 52.

(41) Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 28e et 29e séances, 2003, A/58/38, par. 363.

d'une compétence pénale directe en matière de prostitution. Cependant, certains des pouvoirs conférés aux provinces par l'article 92 de la *Loi constitutionnelle* leur permettent de régler le problème de la prostitution sans empiéter sur la compétence fédérale.

> *Pouvoirs exclusifs des législatures provinciales*
>
> 92(13) La propriété et les droits civils dans la province;
>
> (14) L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux;
>
> (15) L'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité, ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans le présent article;
>
> (16) Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

Si les provinces n'ont pas compétence en matière de droit pénal, ce sont tout de même elles qui contrôlent son application. Les tribunaux reconnaissent aussi parfois un chevauchement valide entre la compétence fédérale et la compétence provinciale, validant les lois provinciales relatives à des questions pénales dans certains cas[42]. Pour l'essentiel, les lois qui régissent la moralité et le comportement criminel peuvent ressortir aux provinces, tandis que celles qui instituent une interdiction assimilable au droit pénal sont de compétence fédérale. Plus la sanction est sévère, plus la loi provinciale risque d'empiéter sur la sphère de compétence fédérale[43].

---

(42) Dans deux causes qui font autorité, la Cour suprême du Canada a reconnu ce chevauchement. Dans l'affaire *Nova Scotia (Board of Censors)* c. *McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662, elle a autorisé la censure provinciale de films et de cinémas, estimant que la moralité est fonction de normes locales. En outre, les cinémas sont des entreprises locales assujetties à la compétence provinciale en matière de droit de propriété et droits civils; et, enfin, les mesures de censure étaient de nature préventive et non pénales, de sorte qu'elles n'empiétaient pas directement sur le droit pénal fédéral. Dans l'affaire *Rio Hotel Ltd.* c. *Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59, la Cour suprême a, de nouveau, confirmé les permis de la Commission des licences et permis d'alcool limitant les distractions impliquant la nudité. La Cour a confirmé la compétence provinciale à cet égard, parce qu'il s'agissait essentiellement d'un contrôle du système de commercialisation de l'alcool, c'est-à-dire d'une activité locale par nature. Là encore, la Cour a reconnu le chevauchement des compétences, parce que la cause avait trait à la réglementation de la moralité et non à une interdiction.

(43) *Rio Hotel*; *R.* c. *Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

Les provinces ont, depuis quelques années, tenté d'aborder la question de la prostitution sous différents angles, le plus souvent sous ceux du code de la route, des produits de la criminalité, de la sécurité communautaire et de la protection de l'enfance. Cependant, au milieu des années 1980, avant que des mesures de ce genre soient prises, certaines provinces ont également essayé de recourir à des injonctions pour régler le problème.

B. Les injonctions

Les injonctions contre les nuisances publiques sont un moyen d'essayer de régler le problème de la prostitution hors du droit pénal. Le procureur général, à titre de gardien de la paix publique, peut demander une injonction contre une nuisance publique afin de limiter la zone de racolage des piétons par les prostituées[44].

Dans l'affaire *British Columbia (Attorney General)* v. *Couillard*[45], le procureur général de la Colombie-Britannique avait demandé une injonction limitant les activités de prostitution dans le quartier ouest de Vancouver, considérées comme une nuisance publique au sens de la common law. La Cour suprême de la C.-B. avait accordé une injonction provisoire interdisant aux prostituées d'offrir leurs services sur la voie publique ou de sembler les offrir, directement ou indirectement, dans le quartier ouest de la ville. L'injonction interdisait également d'autres activités des prostituées jugées susceptibles de troubler la paix. Cependant, cette injonction a finalement été abrogée à la demande du procureur général, et une injonction permanente n'a jamais été accordée, en raison de la modification apportée au *Code criminel* en 1985[46].

Dans l'affaire *Nova Scotia* v. *Beaver et al*[47], le procureur général de la Nouvelle-Écosse avait demandé une injonction limitant la nuisance publique provoquée par les activités des prostituées au centre-ville de Halifax. En l'espèce, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse avait rejeté la demande au motif que la province essayait de recourir à la procédure civile pour contrôler une question d'ordre pénal, laquelle relevait de la compétence fédérale.

---

(44) Jeffrey Berryman, *The Law of Equitable Remedies*, Toronto, Irwin Law, 2000, ch. 9, section B.

(45) (1984), 11 D.L.R. (4th) 567 (Cour suprême de la C.-B.).

(46) Robertson (2003), p. 8.

(47) (1985), 67 N.S.R. (2d) 281 (Cour d'appel de la N.-É.).

Ces injonctions ne sont peut-être pas une solution à long terme pour les provinces, compte tenu, notamment, des réactions partagées qu'ont les tribunaux et des difficultés d'application[48]. Ce qui risque de se produire dans ce genre de situation, c'est que les prostituées déménageront tout simplement dans un autre quartier. Après l'affaire *Couillard*, les prostituées incriminées ont quitté la zone commerciale pour s'installer dans une zone résidentielle et scolaire.

Sur le plan juridique, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a déclaré dans l'affaire *Beaver* qu'il incombe au juge de première instance de décider s'il y a lieu d'accorder ce genre d'injonction. Le tribunal doit se demander si l'injonction « est réellement nécessaire compte tenu des autres procédures qui permettraient d'obtenir le même résultat. [Le juge] doit également tenir compte des inconvénients associés à l'élimination d'un comportement criminel sans les garanties habituelles de la procédure pénale accessible à l'accusé [...] Ce n'est que très exceptionnellement, en raison du manque de temps ou parce qu'il n'y a pas d'autre recours valable, qu'une injonction de ce genre pourra être accordée pour prévenir la perpétration d'un crime. »[49] Il est certain que le recours à l'équité pour compléter le droit pénal est assez problématique, quoiqu'il puisse être plus facile d'accorder des injonctions de ce genre dans des cas comme l'affaire *Couillard*, où l'enjeu est interprété, dans le contexte du droit de propriété, comme une question de zonage pour protéger des intérêts privés, plutôt que comme une tentative d'empiéter sur la compétence fédérale en matière pénale[50].

C. Les lois provinciales

1. Le Code de la route

Faisant usage des pouvoirs que leur confère le paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, plusieurs provinces ont modifié leur code de la route pour permettre à la police de saisir, de mettre en fourrière et de vendre les véhicules employés pour ramasser des prostituées dans la rue. Au Manitoba et en Saskatchewan, la *Highway Traffic Act*[51] permet à la

---

(48) Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, *Rapport et recommandations relatives à la législation, aux politiques et aux pratiques concernant les activités liées à la prostitution*, décembre 1998.

(49) *Beaver*, p. 293 [traduction].

(50) Berryman, 2000, ch. 9, section B.

(51) Codification permanente des lois du Manitoba., ch. H-60; R.S.S. (1986), ch. H-3.1.

police de saisir et de mettre en fourrière les véhicules employés dans le cadre d'activités associées à la prostitution(52). Le véhicule est rendu à l'accusé si celui-ci est acquitté ou s'il suit des cours dans une « john school », où il sera sensibilisé aux ramifications de la prostitution et à ses effets sur les victimes(53). Cependant, seuls les délinquants primaires ont droit à cette option, et, en Saskatchewan, les personnes accusées en vertu des paragraphes 212(2.1) ou 212(4) du *Code criminel*, les récidivistes et les contrevenants ayant de graves antécédents criminels n'y ont pas droit non plus(54). Par ailleurs, si l'accusé ne suit pas entièrement le cours ou n'en remplit pas intégralement les conditions, son permis de conduire est suspendu(55). Enfin, si l'accusé est reconnu coupable d'une infraction liée à la prostitution, la police confisquera son véhicule ou retiendra son dépôt(56). Outre la mise à la fourrière, l'article 94.1 de la *Highway Traffic Act* de la Saskatchewan pénalise également les personnes qui circulent ou garent leur véhicule régulièrement dans les zones fréquentées par des prostituées.

L'Alberta et la Nouvelle-Écosse ont récemment adopté des lois semblables concernant la saisie de véhicules. En Alberta, le projet de loi a fait l'objet d'une troisième lecture en novembre 2003, mais il ne recevra pas la sanction royale avant que le ministre de la Justice décide s'il est applicable(57). En Nouvelle-Écosse, le projet de loi n'a pas été au-delà de la première lecture, en mars 2001.

Le pouvoir de mettre des véhicules à la fourrière en raison d'infractions liées à la prostitution n'a pas fait l'objet de contestations comme forme d'empiétement sur la compétence fédérale en matière pénale, mais il soulève des questions de proportionnalité, certains estimant que des mesures aussi draconiennes devraient être réservées aux graves infractions au code de la route qui entraînent un danger réel pour la population ou qui dénotent une incapacité manifeste à conduire(58). D'aucuns se demandent également si la confiscation d'un véhicule, qui ne sera

---

(52) *Code de la route* du Manitoba, par. 242.2(3); Saskatchewan, *Highway Traffic Act*, par. 90.11(1).

(53) *Code de la route* du Manitoba, art. 242.2(8); Saskatchewan, *Highway Traffic Act*, par. 90.6(1) et art. 90.7.

(54) Saskatchewan, *Highway Traffic Act*, par. 90.6(2).

(55) *Code de la route* du Manitoba, par. 273.3(1), (2) et (5) – le permis est suspendu jusqu'à ce que l'accusé soit acquitté ou reconnu coupable. Saskatchewan, *Highway Traffic Act*, par. 90.6(3) – le permis est suspendu pendant un an.

(56) *Code de la route* du Manitoba, par. 242.2(26) et 242.2(28); Saskatchewan, *Highway Traffic Act*, art. 90.71 et 90.9.

(57) « Abuse of Power », *The Calgary Sun*, 26 novembre 2003, p. 14.

(58) Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution (1998).

rendu à l'accusé que s'il est acquitté, n'annule pas en fait la présomption d'innocence caractéristique du système de justice pénale canadien[59]. D'autres affirment par ailleurs que la confiscation du véhicule est un moyen efficace de faire cesser la présence de prostituées dans la rue, pourvu que la menace de cette sanction soit appuyée par des mesures d'exécution policières plus systématiques[60].

Pour ce qui est du chevauchement de compétences, une province ne peut pas promulguer de disposition du code de la route uniquement pour contrôler la prostitution[61]. En revanche, il ne semble pas que ce soit le cas pour ce qui est des dispositions relatives à la confiscation de véhicules. L'argument du respect des compétences ne semble pas avoir été invoqué de façon valable dans ce contexte.

2. La sécurité collective

Le Manitoba a adopté une autre stratégie avec la *Loi visant à accroître la sécurité des collectivités et des quartiers*[62]. Cette loi permet de fermer des immeubles et des propriétés au motif de la sécurité et des problèmes de prostitution. Au Manitoba, n'importe quel citoyen peut adresser une plainte au directeur de la Sécurité publique s'il est convaincu qu'une propriété est généralement le lieu d'activités liées à la prostitution[63]. Après enquête, le directeur peut essayer de régler la question par des mesures extrajudiciaires (une lettre, par exemple) ou il peut demander au tribunal de rendre une ordonnance de sécurité collective[64]. Dans ce dernier cas, si le tribunal estime que la situation permet de conclure raisonnablement que la propriété est effectivement le lieu d'activités liées à la prostitution et que la collectivité en souffre, il peut rendre une ordonnance interdisant à quiconque de susciter ou de permettre ces activités et exigeant que la personne responsable de la propriété prenne toutes les mesures qu'elle peut raisonnablement prendre pour faire cesser ces activités[65]. En outre, le tribunal peut rendre une ordonnance pour faire évacuer la propriété, pour mettre fin à un bail ou pour fermer temporairement les lieux. La province a donc effectivement le pouvoir, en passant par les tribunaux, de fermer des locaux liés à la prostitution qui font du tort aux collectivités locales. Au

---

(59) « Cruising for a Better Law », *Calgary Herald*, 26 novembre 2003, p. A12.

(60) Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution (1998).

(61) *R.* c. *Westendorp*, [1983] 1 R.C.S. 43.

(62) Codification permanente des lois du Manitoba, 2001, ch. S-5.

(63) *Ibid.*, par. 2(1).

(64) *Ibid.*, par. 3(1) et art. 4.

(65) *Ibid.*, art. 6.

début de 2004, cette loi n'avait toujours pas été contestée : elle n'impose pas de sanctions pénales aux responsables d'activités liées à la prostitution et ne semble donc pas empiéter sur la compétence fédérale.

3. Les produits de la criminalité

Une autre mesure législative concernant les activités liées à la prostitution a été adoptée en Ontario sous la forme de la *Loi sur les recours pour crime organisé et autres activités illégales*[66]. Cette loi prévoit un recours civil pour les organes d'exécution de la loi en permettant à la police de geler, saisir ou confisquer tout bien considéré comme produit de la criminalité, par exemple de la prostitution et du trafic de stupéfiants, sans porter d'accusations au criminel[67]. Une loi semblable a été adoptée au Manitoba en novembre 2003.

Employés efficacement, les recours civils de ce genre peuvent être des mesures dissuasives fructueuses contre le crime organisé, une des principales sources de la prostitution dans la rue. Cependant, l'un des principaux moteurs du crime organisé est le fait que le risque (les peines encourues par ceux qui sont pris et poursuivis) l'emporte rarement sur les énormes profits qu'il y a à réaliser. Cela étant, on ne voit pas bien ce que seront les effets de la loi sur les produits de la criminalité.

4. La protection de l'enfance

Le mode de réglementation de la prostitution de rue le plus controversé qu'aient employé les provinces est peut-être celui qui a trait à la protection de l'enfance. Les provinces ont adopté un certain nombre de tactiques, de la simple inclusion de la prostitution parmi les critères permettant de déterminer qu'un enfant a besoin de protection à des mesures prévoyant des « soins en milieu surveillé », qui prévoient la détention forcée de mineurs engagés dans la prostitution.

La protection de l'enfance est l'exemple le plus fondamental et le plus controversé de cas où les provinces imposent leur compétence de la sorte en matière de prostitution juvénile. De nombreuses lois provinciales disposent clairement à cet égard que les autorités de la protection de l'enfance ont le pouvoir de prendre en charge les enfants à risque de

---

(66) L.O. (2001), ch. 28.

(67) *Ibid.*, art. 3.

tomber dans la prostitution et de les intégrer au système de protection de l'enfance. La Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et l'Île-du-Prince-Édouard[68] mentionnent explicitement la prostitution en permettant qu'un enfant soit considéré comme ayant besoin de protection s'il a été ou risque d'être exploité ou de faire l'objet de violence sur le plan sexuel. C'est le cas, par exemple, de l'enfant qui est ou risque d'être encouragé ou contraint à la prostitution[69], qui est exposé à des activités liées à la prostitution[70] ou qui subit un tort en raison d'activités liées à la prostitution, lorsque ses parents ne l'en ont pas protégé[71]. Une fois cette conclusion rendue, l'enfant est intégré au système de protection de l'enfance, et il est possible qu'il soit appréhendé et placé dans un foyer d'accueil.

Outre ces dispositions fondamentales, les tribunaux de la Colombie-Britannique et de l'Alberta ont le pouvoir de prononcer une injonction restrictive s'il existe des motifs valables de croire qu'une personne a encouragé ou contraint ou risque d'encourager ou de contraindre à la prostitution un enfant intégré au système de protection de l'enfance[72]. La loi prévoit également une peine d'emprisonnement ou une amende pour toute personne qui exploite des enfants au moyen de la prostitution[73].

Pour compléter ses mesures législatives en matière de protection de l'enfance, la Saskatchewan a également adopté la *Emergency Protection for Victims of Child Sexual Abuse and Exploitation Act*[74]. Aux termes de cette loi, les policiers ou les travailleurs sociaux qui ont des motifs valables de croire qu'un enfant est exploité ou est probablement exploité sexuellement (notamment dans le cadre d'activités liées à la prostitution) peuvent demander une ordonnance d'intervention d'urgence à un juge de paix pour interdire au contrevenant présumé de contacter

---

(68) Colombie-Britannique, *Child, Family and Community Service Act*, R.S.B.C. (1996), art. 46; Alberta, *Child Welfare Act*, R.S.A. (2000), ch. C-12; Saskatchewan, *Child and Family Services Act*, R.S.S. (1990), ch. C-7.2; Île-du-Prince-Édouard, *Child Protection Act*, R.S.P.E.I., ch. C-5.1.

(69) Colombie-Britannique, *Child, Family and Community Service Act*, art. 13.

(70) Alberta, *Child Welfare Act*, al. 1(2)d) et 1(3)c); Saskatchewan, *Child and Family Services Act*, sous-al. 11a)(iii).

(71) Île-du-Prince-Édouard, *Child Protection Act*, al. 3d).

(72) Colombie-Britannique, *Child, Family and Community Service Act*, art. 98; Alberta, *Child Welfare Act*, art. 30.

(73) Colombie-Britannique, *Child, Family and Community Service Act*, par. 102(1); Alberta, *Child Welfare Act*, art. 130; Saskatchewan, *Child and Family Services Act*, art. 81; Île-du-Prince-Édouard, *Child Protection Act*, art. 59.

(74) S.S. (2002), ch. E-8.2.

ou d'essayer de contacter la jeune victime[75]. Le fait de ne pas signaler un cas d'exploitation sexuelle ou de ne pas respecter une ordonnance d'intervention d'urgence est une infraction[76]. La loi élargit également le pouvoir des policiers de fouiller un véhicule et de saisir les éléments de preuve attestant l'exploitation sexuelle d'un enfant s'il existe des motifs valables de croire que le véhicule en contient ou si le véhicule est trouvé dans une zone où il y a tout lieu de croire à une forte incidence d'exploitation sexuelle juvénile[77].

Ces dispositions sur la protection de l'enfance et le pouvoir provincial qui s'ensuit de s'ingérer dans le domaine de la prostitution juvénile ont été peu contestés. Les provinces sont manifestement compétentes dans le domaine de la protection de l'enfance, et, par conséquent, elles exercent un certain contrôle sur la réglementation de la prostitution juvénile.

5. Les soins en milieu surveillé

Certaines provinces se sont cependant portées au-delà de la législation relativement habituelle de la protection de l'enfance pour prendre des mesures encore plus rigoureuses contre la prostitution juvénile. En juin 1999, les premiers ministres provinciaux et territoriaux se sont rencontrés à Québec pour exprimer leur engagement à protéger les enfants et à considérer les jeunes s'adonnant à la prostitution comme des victimes de maltraitance. À cette occasion, les dirigeants ont décidé d'entamer une analyse de leurs lois respectives en matière de protection de l'enfance pour les harmoniser sur le plan de l'appréhension et de la protection des enfants s'adonnant à la prostitution. Depuis, un certain nombre de provinces ont promulgué ou sont en passe d'adopter des lois sur les soins en milieu surveillé, destinées surtout à permettre la détention forcée des jeunes s'adonnant à la prostitution[78]. Cette tendance n'est pas passée inaperçue et a donné lieu à des contestations en vertu de la Constitution ainsi qu'à des critiques de la part de médias et de spécialistes juridiques de tout le pays.

Jusqu'ici, l'Alberta est la seule province qui a intégralement appliqué une loi sur les soins en milieu surveillé. La *Protection of Children Involved in Prostitution Act*[79] (PCIPA)

---

(75) *Ibid.*, art. 3, 5, 7, 10.

(76) *Ibid.*, art. 24.

(77) *Ibid.*, art. 16.

(78) Robertson, 2003, p. 21 et 22.

(79) R.S.A. (2000), ch. P-28.

permet à un policier ou au directeur de la protection des enfants s'adonnant à la prostitution (Director of Protection of Children Involved in Prostitution), s'il a des motifs valables de croire qu'un enfant a besoin de protection, de demander au tribunal une ordonnance l'autorisant à appréhender l'enfant et, au choix, à le renvoyer dans sa famille ou à le détenir dans un foyer-refuge pour évaluation et counselling pendant cinq jours au maximum. Cependant, si le policier ou le directeur estime que la vie ou la sécurité de l'enfant est en danger grave ou imminent parce que l'enfant s'adonne ou tente de s'adonner à la prostitution, il peut détenir l'enfant sans ordonnance du tribunal[80]. Après les cinq premiers jours de détention, le directeur peut demander, au maximum, deux autres périodes de détention, jusqu'à concurrence de 21 jours chacune, s'il estime que l'enfant a besoin d'un supplément d'évaluation et de counselling[81]. Cependant, pour protéger les droits de l'enfant, le directeur doit comparaître devant le tribunal dans les trois jours suivant la première appréhension pour démontrer les raisons de la détention, et l'enfant doit être informé du lieu, de la date et des motifs de l'audience ainsi que de son droit de s'adresser à un avocat et d'être présent à l'audience. Rappelons que l'enfant a le droit d'obtenir ces services de son propre chef si le directeur estime que l'enfant a besoin de protection[82].

Enfin, la PCIPA donne à la province le pouvoir de pénaliser ceux qui encouragent la prostitution juvénile. Le directeur peut demander une injonction restrictive s'il a des motifs valables de croire qu'une personne a encouragé ou est susceptible d'encourager un enfant placé sous protection à s'adonner à la prostitution[83]. L'article 9 de la PCIPA prévoit également une peine contre les proxénètes et les clients qui s'intéressent à la prostitution juvénile : il dispose que toute personne qui fait en sorte qu'un enfant ait besoin de protection se rend coupable d'une infraction passible d'une amende maximale de 25 000 $ ou d'une peine d'emprisonnement maximale de 24 mois ou des deux.

La *Secure Care Act*[84] de la Colombie-Britannique, qui a reçu la sanction royale en juillet 2000, mais n'est pas encore entrée en vigueur, est de même portée. Elle prévoit la

---

(80) *Ibid.*, art. 2.

(81) *Ibid.*, par. 3(2).

(82) *Ibid.*, art. 7.1.

(83) *Ibid.*, art. 6.

(84) S.B.C. (2000), ch. 28.

détention forcée des jeunes s'adonnant à la prostitution pour les évaluer et les conseiller. La commission des soins en milieu surveillé (Secure Care Board) examine les cas portés à son attention par des parents, des tuteurs et le directeur des soins en milieu surveillé, puis délivre des certificats de soins en milieu surveillé autorisant la détention d'enfants pour une durée maximale de 30 jours, avec deux renouvellements possibles. En cas d'urgence, on peut également détenir des mineurs pendant une durée maximale de 72 heures dans un établissement de soins en milieu surveillé, sans l'autorisation de la commission. Les garanties prévues par la loi permettent de s'assurer que la détention forcée n'est employée que lorsque d'autres mesures se révèlent inaptes à répondre aux besoins de l'enfant et à assurer sa sécurité. Les enfants qui font l'objet d'une audience doivent être informés de leurs droits, et toute question tranchée par la commission des soins en milieu surveillé en l'absence de l'enfant pourrait être reconsidérée après intervention de l'enfant.

En Ontario, la *Loi sur la délivrance des enfants de l'exploitation sexuelle*[85], adoptée en 2002, n'est pas encore entrée en vigueur. Elle permet à la police, avec ou sans mandat, de détenir dans un foyer-refuge tout enfant dont elle estime qu'il s'adonne ou tente de s'adonner à des activités liées à la prostitution, pour qu'il y soit évalué et reçoive du counselling. L'affaire doit passer devant un juge dans un délai de 24 heures, et le tribunal peut ordonner la détention de l'enfant pendant cinq jours. Au terme de ce délai, le tribunal peut ordonner la détention de l'enfant pendant une durée maximale de 30 jours à partir de la date de détention initiale ou le renvoyer dans sa famille. Outre l'examen judiciaire de la détention initiale, la loi ontarienne prévoit des mesures garantissant que les enfants qui font l'objet d'une audience sont informés de leurs droits.

La Nouvelle-Écosse a déposé un projet de loi dans le même sens en juin 1999, mais il n'a pas dépassé le stade de la première lecture.

En Alberta, seule province qui a une loi intégralement mise en œuvre en matière de soins en milieu surveillé, plus de 700 enfants ont été appréhendés entre l'entrée en vigueur de la loi en 2000[86] et la fin de 2003. Depuis, la loi a été contestée à de nombreuses reprises au motif qu'elle enfreindrait les droits des enfants garantis par la *Charte*. Le cas le plus flagrant est

---

(85) L.O. (2002), ch. 5.

(86) Mario Toneguzzi, « Anti-Child Prostitute Regulation 'Saved Me': Teens, Police, Officials Praise Protection Act », *Calgary Herald*, 22 décembre 2003, p. B1.

celui de la cause *Alberta* v. *K.B.*[87], au sujet de laquelle la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a rendu sa décision en décembre 2000. Il s'agissait de deux filles détenues sans ordonnance en vertu du paragraphe 2(9) de la PCIPA, et cette situation avait donné lieu à une contestation de la loi au motif qu'elle enfreignait les articles 7 (droit à la vie, à la liberté et à la sécurité) et 9 (protection contre la détention arbitraire) de la *Charte*.

La Cour du Banc de la Reine a confirmé la loi. Le juge Rooke a estimé qu'il n'y avait pas infraction à l'article 7 : les filles avaient effectivement été privées de leur liberté pendant leur détention au foyer-refuge, mais cette violation de leurs droits était conforme aux principes de la justice fondamentale dans le contexte de la protection de l'enfance. Lorsqu'il est question de la protection de l'enfant, a expliqué le tribunal, la *Charte* autorise une certaine mesure de limitation du droit à la liberté, des parents comme de l'enfant. Non seulement le paragraphe 2(9) fait en sorte que la détention sans mandat est justifiée, mais le délai de 72 heures[88] de détention reste conforme aux normes constitutionnelles. Le juge Rooke a déclaré que les enfants dans cette situation ont besoin d'aide, ce que la PCIPA prévoit sans enfreindre les normes constitutionnelles de l'article 7. C'est pour à peu près les mêmes motifs que le tribunal n'a pas conclu qu'il y a eu infraction à l'article 9, estimant que le paragraphe 2(9) fait en sorte que les agents de police ont des motifs valables ou vraisemblables d'agir et que le délai de 72 heures n'est ni arbitraire ni irrationnel, mais qu'il apporte effectivement l'aide dont les enfants des rues ont besoin.

Le juge Rooke a également conclu que l'article premier de la *Charte* était respecté. La PCIPA a pour objet urgent et fondamental d'enrayer les torts causés à un groupe vulnérable. De plus, l'appréhension, la détention et l'évaluation sont rationnellement associées à la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle, et le délai de 72 heures pour évaluation et counselling est valable dans ce contexte. La limitation du délai à 72 heures n'entrave pas gravement les droits des enfants lorsqu'on y oppose le besoin manifeste de protection. En fin de compte, la loi remplit le critère de proportionnalité de la *Charte*, car son objet, qui est de protéger les enfants contre l'exploitation sexuelle, l'emporte largement sur le délai de détention de 72 heures, lequel est assujetti à un examen judiciaire.

---

(87) [2001] 5 W.W.R. 508 (Cour du Banc de la Reine de l'Alberta).

(88) La PCIPA a depuis été modifiée pour autoriser une détention de 5 jours, au lieu des 72 heures qui s'appliquaient antérieurement.

La Cour a confirmé le caractère constitutionnel de la PCIPA, mais le gouvernement de l'Alberta avait déjà réagi à la décision d'un tribunal inférieur relativement à un cas du même genre, où la PCIPA avait été déclarée contraire à la Constitution. Pour régler cette question, le gouvernement avait modifié la PCIPA pour y inclure des garanties concernant les droits juridiques des enfants dont nous venons de parler. (Le directeur doit comparaître devant le tribunal dans les trois jours suivant l'appréhension initiale, et l'enfant doit être informé du lieu, de la date et des motifs de l'audience ainsi que de son droit de s'adresser à un avocat et d'être présent à l'audience.) La modification comportait également des mesures prévoyant des soins et un soutien supplémentaires pour l'enfant, notamment une disposition portant de 72 heures à cinq jours la période pendant laquelle l'enfant pouvait être détenu.

Cette modification prévoit d'autres mesures de soutien pour les enfants détenus, mais la prolongation de la détention initiale de trois à cinq jours expose encore plus la loi à une contestation en vertu des articles 7 et 9 de la *Charte*. On ne voit pas bien comment les tribunaux régleront cette prolongation du délai. Certains estiment par ailleurs que la détention forcée de jeunes s'adonnant à la prostitution ne règle pas nécessairement le problème réel. Si les provinces veulent aider les enfants, des mesures concrètes comme l'hébergement et l'assistance sociale sont peut-être plus efficaces, alors que la détention forcée risque d'aliéner plus encore ces enfants de la société et de les enfoncer davantage dans le monde du crime organisé et de la prostitution[89].

LES RÈGLEMENTS ET PRATIQUES DES MUNICIPALITÉS

A. Pouvoirs

Dans le contexte provincial, les municipalités jouissent du pouvoir indépendant de contrôler la prostitution au moyen de règlements municipaux et d'autres mesures locales. Comme les municipalités sont habilitées par la législature provinciale, les restrictions qui s'appliquent au pouvoir provincial de réglementation de la prostitution concernant l'empiétement sur la compétence fédérale en matière pénale s'appliquent également à l'échelle locale. Par

---

(89) Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution (1998); Steven Bittle, « When Protection is Punishment: Neo-liberalism and Secure Care Approaches to Youth Prostitution », *Revue canadienne de criminologie*, vol. 44, n° 3, 2002, p. 319.

conséquent, les municipalités ne peuvent pas interdire directement la prostitution, puisque cela constituerait une mesure d'ordre pénal.

La police locale est, en fait, plus encline à appliquer la réglementation municipale à la prostitution qu'à porter des accusations en vertu du *Code criminel*, car il est plus facile de délivrer une contravention pour une infraction à un règlement que de recueillir des éléments de preuve pour étayer une accusation au criminel. Les règlements municipaux sont également plus faciles à adapter au contexte local(90).

B. Les règlements

1. La réglementation de l'usage des rues

Au début des années 1980, un certain nombre de municipalités canadiennes ont adopté des règlements sur l'usage des rues, pour essayer d'y interdire le racolage. Montréal et Calgary ont été les chefs de file de cette tendance, en adoptant en 1980 et 1981 des règlements interdisant la pratique de la prostitution dans les rues et dans d'autres zones publiques sous peine d'amendes substantielles(91). Ces règlements ont été adoptés en vertu du pouvoir des municipalités de réglementer l'usage des rues et de limiter les activités encourageant la criminalité.

En réaction à ces nouvelles mesures législatives, deux causes ont été portées à l'attention de la Cour suprême du Canada. Dans l'affaire *Westendorp c. La Reine*, Westendorp avait été accusée, en vertu du *Code criminel*, d'être entrée en communication à des fins de prostitution et, selon la réglementation municipale de Calgary, de s'être trouvée dans la rue. Ce règlement avait été adopté dans le but de prévenir la violence et les rassemblements dans les rues de la ville. La Cour suprême a annulé le règlement, estimant qu'il s'agissait d'une tentative de promulguer des mesures pénales et, par conséquent, d'un empiétement sur la compétence fédérale. La Cour a raisonné de la même façon dans l'affaire *Goldwax et al* c. *Montréal (Ville)*(92), lorsqu'elle a annulé le règlement municipal de Montréal. Ces deux décisions ont

---

(90) Eleanor Maticka-Tyndale et Jacqueline Lewis, « Escort Services in a Border Town: Transmission Dynamics of Sexually Transmitted Infections Within and Between Communities – Literature and Policy Summary », rapport à l'intention de Santé Canada, 1999, p. 27.

(91) « The Rape Relief Files: Prostitution – Legal History », 1986 (http://www.rapereliefshelter.bc.ca/herstory/rr_files86.html).

(92) [1984] 2 R.C.S. 525.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

effectivement eu pour effet de rendre nuls et non avenus les règlements adoptés ou proposés par les municipalités de Vancouver, Niagara Falls, Regina et Halifax[93].

Cependant, si ces deux arrêts qui font autorité ont permis d'instaurer le principe général de non-ingérence des municipalités dans la sphère de compétence fédérale par le truchement d'une réglementation de l'usage des rues interdisant effectivement la prostitution, un certain nombre de municipalités n'en continuent pas moins d'adopter des règlements de ce genre touchant directement ou indirectement le racolage. En 1983, Montréal se dotait d'un règlement interdisant la vente de services sans permis dans les rues de la ville. Comme la municipalité n'a pas délivré de permis de sollicitation, la prostitution est interdite sur le fond. La validité de ce règlement a été confirmée par la Cour supérieure du Québec. En 2000, Winnipeg a adopté un règlement interdisant la « sollicitation obstructive », qui interdit à quiconque d'entraver la circulation de piétons, de les harceler ou de les aborder en groupes de trois ou plusieurs personnes pour les solliciter. En 2002, Surrey (C.-B.) a adopté un règlement donnant à la police le pouvoir de délivrer des contraventions aux personnes s'adonnant à la prostitution, clients et prostituées, à une distance de moins de 300 mètres d'une école ou de moins de 20 mètres d'une résidence. Selon ce règlement, il est illégal pour les clients en voiture comme pour les prostituées de faire de la sollicitation sur les voies publiques[94]. Enfin, la police de la plupart des municipalités se sert généralement des lois sur la traversée illégale des voies publiques et sur le flânage pour délivrer des contraventions dans les zones fréquentées par les prostituées[95].

2. La réglementation des services de prostitution

En 1993, la Cour suprême du Canada a rendu un arrêt qui fait autorité en interprétant le critère du seuil de tolérance collective pour déterminer le degré d'« indécence ». Dans l'affaire *R.* c. *Tremblay*, elle a autorisé les danses privées dans des salons réservés aux adultes, pourvu qu'il n'y ait pas de contact physique entre le client et la danseuse. C'est ainsi que, en août 1995, la municipalité de Toronto a adopté un règlement interdisant tout contact physique entre les clients et les danseuses, faute de quoi les établissements risquaient une

---

(93) Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution (1998), p. 63; « Rape Relief Files » (1986).

(94) Mario Toneguzzi, « Anti-Hooker Petition gets more Backing: Zoning Changes Studied », *Calgary Herald*, 14 décembre 2003, p. E1.

(95) Maticka-Tyndale et Lewis (1999), p. 28.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

amende de 50 000 $ et une révocation de leur permis d'exploitation. La Cour d'appel de l'Ontario a confirmé la validité dans l'affaire *Ontario Adult Entertainment Bar Association* v. *Metropolitan Toronto (Municipality)*[96], déclarant qu'il avait été adopté à des fins municipales valables ayant trait à la réglementation commerciale, à la santé, à la sécurité et à la prévention de la criminalité. Par conséquent, le règlement n'était pas incompatible avec le *Code criminel* et n'empiétait pas sur la compétence fédérale en matière pénale. La Cour a ajouté que le règlement n'enfreignait pas la liberté d'expression des danseuses garantie par l'alinéa 2*b*) de la *Charte*, puisque la danse avec contact rapproché ne constitue pas un droit protégé par la Constitution. Cette décision a eu pour effet de laisser aux municipalités le pouvoir de réglementer certains aspects des activités liées à la prostitution, leur permettant, par exemple, d'imposer des limites aux danses exotiques, malgré la prérogative fédérale en matière de droit pénal.

3. Délivrance de permis pour les services reliés à la prostitution

Outre la limitation des activités liées à la prostitution, les municipalités exercent également un large pouvoir pour ce qui est d'autoriser ces activités. Des municipalités comme Calgary, Edmonton, Kitchener, Red Deer, Toronto, Victoria, Vancouver, Windsor et Winnipeg ont adopté des règlements exigeant que les agences d'escorte, les danseuses exotiques, les salons de massage et d'autres établissements obtiennent un permis d'exploitation comme les autres établissements commerciaux. Si, en théorie, ces services ne sont pas reliés à la prostitution, on estime généralement qu'il s'agit d'une façade pour la pratique de la prostitution ou un moyen d'y entrer. Pour obtenir un permis, ces établissements doivent remplir diverses conditions qui concernent notamment les locaux, les heures ouvrables, la publicité, la certification, l'âge minimum et l'examen des escortes par la police[97]. Ce type de règlement est généralement considéré comme relevant de la compétence municipale, car les permis d'exploitation sont

---

(96) (1997), 35 O.R. (3d) 161 (Cour d'appel).

(97) Jacqueline Lewis et Eleanor Maticka-Tyndale, « Licensing Sex Work: Public Policy and Women's Lives », *Analyse de politiques*, vol. 26, n° 4, 2000, p. 440; Mike D'Amour, « Bylaw to be Massaged: Big Bust Prods City to Review Licensing Structure for Rubdown Artists », *The Calgary Sun*, 7 novembre 2003, p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'application générale et ne visent pas particulièrement à interdire la prostitution ou à réglementer la moralité publique[98].

Il reste qu'un certain nombre de contestations ont remis en cause la validité de certains règlements lorsqu'ils sont appliqués aux activités reliées à la prostitution. En 1988, la Cour suprême de la C.-B. a annulé une partie du règlement de Vancouver sur la délivrance de permis, estimant que le fait d'exiger que les services d'escorte enregistrent toutes les demandes d'escorte, noms et frais inclus, outrepassait le pouvoir de la municipalité de réglementer les établissements commerciaux[99]. En 1999, la Cour supérieure de l'Ontario a annulé une partie du règlement de Niagara Falls sur la délivrance de permis, concluant que le système de loterie employé pour octroyer des permis de massage limitait indûment la concurrence et créait en fait un monopole illégal[100]. En 2000, la Cour d'appel de l'Ontario a annulé le règlement de Richmond Hill sur la délivrance de permis, au motif que l'effet conjugué de ce règlement et des restrictions de zonage dans la municipalité créait, dans les faits, une interdiction complète des distractions pour adultes et outrepassait donc la compétence municipale[101]. En 2002, la Cour du Banc de la Reine du Manitoba a acquitté le propriétaire d'une agence d'escorte de Winnipeg accusé de fournir un service sans permis. De l'avis du tribunal, il ne s'agissait pas d'un service d'escorte mais clairement de services de prostitution, pour lesquels aucun permis n'est délivré, et la question relevait plutôt du *Code criminel*[102].

Récemment, certains ont également exprimé l'avis que certains permis coûtent trop cher et sont inaccessibles. D'autres prétendent même que la perception de droits pour les permis relatifs à des activités liées à la prostitution pourrait faire accuser le gouvernement de vivre des produits de la prostitution[103]. En 2002, une prostituée d'Edmonton intentait une

---

(98) *Re 538745 Ontario Inc.* v. *Windsor (City)* (1988), 64 O.R. (2d) 38 (Cour d'appel); *Kovinic* v. *Niagara Falls (City)* (1999), 3 M.P.L.R. (3d) 285 (Cour suprême de l'Ontario); *Zivkovic* v. *Kitchener (City)* (1999), 1 M.P.L.R. (3D) 11 (Division générale de la Cour de l'Ontario); *Treessan Management Inc.* v. *Richmond Hill (Town)* (2000), 47 O.R. (3d) 221 (Cour d'appel); *Body Rubs of Ontario Inc.* v. *Vaughan (City)* (2000), 15 M.P.L.R. (3d) 203 (Cour d'appel de l'Ontario); *Strachan (c.o.b. Kats)* v. *Edmonton (City)* (2003), 38 M.P.L.R. (3d) 72 (Cour du Banc de la Reine de l'Aberta).

(99) *International Escort Services Inc.* v. *Vancouver (City)* (1988), 55 D.L.R. (4th) 194 (Cour suprême de la C.-B.).

(100) *Kovinic* v. *Niagara Falls (City)*.

(101) *Treessan Management Inc.* v. *Richmond Hill (Town)*.

(102) *R.* v. *Hrabchak* (2002), 171 Man. R. (2d) 140.

(103) Audrey Jensen, « Escort Fee Hike is Nothing but a Tax Grab », *Red Deer Advocate*, 28 octobre 2003, p. A5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

action au civil pour contester le coût exorbitant des permis. Elle exigeait que la municipalité réduise le montant des droits pour les escortes indépendantes, soutenant que la municipalité vivait des produits de la prostitution. En avril 2003, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta rejetait sa demande[104].

4. Le zonage

Les règlements de zonage sont un autre moyen de limiter la prostitution. Des municipalités comme Niagara Falls, Vaughan, Moncton et Saint John se sont dotées de règlements de zonage pour contrôler l'emplacement des salons de massage et des établissements de distractions pour adultes dans certains quartiers de la ville[105]. Tout comme la limitation des permis, le zonage est généralement considéré comme relevant de la compétence municipale, pourvu qu'il ne crée pas d'interdiction générale des distractions pour adultes et qu'il ne s'agisse pas d'une réglementation de la moralité publique, mais simplement d'une limitation de ces activités à certaines zones[106].

En général, les règlements facilitent le maintien de l'ordre en matière de prostitution et permettent aux municipalités d'exercer un certain contrôle sur cette question sans empiéter sur la compétence fédérale[107]. Cependant, les municipalités sont à cheval entre les sphères de compétence fédérale et provinciale/municipale et elles doivent prendre garde de ne pas adopter de mesures qui aient directement trait à la prostitution[108]. Cet équilibre tient en partie au maintien de l'illusion que les agences d'escorte, les salons de massage et les établissements de distractions pour adultes ne sont pas une façade pour la prostitution. Pourvu que les règlements municipaux n'interdisent pas directement la prostitution, leur validité est généralement confirmée par les tribunaux.

---

(104) *Strachan (c.o.b. Kats)* v. *Edmonton (City)*.

(105) *Kovinic* v. *Niagara Falls (City)*; *Body Rubs of Ontario Inc.* v. *Vaughan (City)*; *Moncton (City)* v. *Steldon Enterprises Ltd.* (2000), 9 M.P.L.R. (3d) 201 (Cour du Banc de la Reine du N.-B.); *Saint John (City)* v. *511260 N.B. Inc.* (2001) 25 M.P.L.R. (3d) 148 (Cour du Banc de la Reine du N.-B.).

(106) *Moncton (City)* v. *Steldon Enterprises Ltd.*

(107) Lewis et Maticka-Tyndale (2000), p. 440.

(108) *Ibid.*, p. 441.

C. L'humiliation des clients

L'humiliation des clients (« john-shaming ») est un autre moyen de lutter contre la prostitution qui est souvent employé à l'échelle locale. Sans recourir à des lois qui pourraient être contestées, l'humiliation des clients est une forme de pression collective exercée dans le but de dissuader ceux qui s'adonnent à la prostitution. Des journaux locaux, par exemple, peuvent publier les noms de clients accusés d'infractions liées à la prostitution de rue[109]. À Vancouver et à Saint John, la police envoie une lettre au domicile d'automobilistes fréquentant des zones de prostitution connues[110].

Cependant, l'humiliation des clients ne donne pas nécessairement lieu à une réduction de la prostitution. Les critiques font valoir que ce genre de mesures ne peuvent que contraindre les prostituées à s'installer ailleurs et provoquer des séparations, des divorces et de violentes confrontations dans les familles[111].

D. Les mesures communautaires

Certaines mesures communautaires ont également été adoptées pour lutter contre la prostitution à l'échelle locale sans recourir à la loi. Des patrouilles de citoyens sont un moyen de dissuasion et de protection des quartiers. En 1987, des résidents de Toronto ont organisé des « patrouilles de la prostitution » : ces patrouilles sillonnaient les rues, photographiaient les clients, agitaient des lampes de poche dans les voitures et enregistraient les numéros de plaque d'immatriculation pour la police. Des patrouilles de citoyens, composées de bénévoles et de policiers, ont également été formées dans certaines parties de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse : elles surveillent les coins de rue pour contraindre les prostituées et les clients à quitter le secteur[112].

La médiation communautaire est une autre technique. À Vancouver, les bureaux de prévention du crime et les associations de quartier s'adressent aux organismes de services aux groupes mal desservis pour régler les problèmes communautaires par la médiation afin de faire

---

(109) Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution (1998), p. 57.

(110) « St John Police Send Letters to Suspected Johns », *Saint John Telegraph-Journal*, 4 décembre 2003, p. A3.

(111) Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution (1998), p. 57.

(112) *Ibid.*, p. 61 et 62.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en sorte que les prostituées ne fréquentent pas certains quartiers, ne laissent pas de déchets dans certaines zones et respectent certaines normes de conduite. Il s'agit cependant d'un processus à long terme qui suppose beaucoup d'initiative de la part de la collectivité pour être efficace. Une solution à plus court terme consiste, pour les résidents, à prendre des mesures d'amélioration de la qualité de vie communautaire pour faire en sorte que les rues et les parcs de stationnement soient propres et à la vue du public et décourager ainsi la prostitution(113).

E. Autres mesures municipales et locales

Enfin, certaines municipalités ont pris d'autres mesures dissuasives à l'égard de la prostitution. En 1986, la police de Vancouver a créé le groupe de travail sur la prostitution : des policiers débusquaient et interrogeaient des prostituées et leurs clients dans différents lieux dissimulés de propriétés publiques. La municipalité d'Ottawa s'est également dotée d'un programme de détournement de la circulation au début des années 1990, pour décourager la circulation automobile dans un secteur fréquenté par les prostituées. Dans le cadre de ce programme, la police et la collectivité collaboraient pour identifier et viser les voitures qui provoquaient le plus de congestion en tournant dans le quartier. Des citoyens enregistraient par exemple les numéros de plaque d'immatriculation et les marques et modèles de voitures considérées comme une nuisance. Puis la police se servait de ces renseignements sur les visiteurs fréquents pour organiser des opérations policières(114).

CONCLUSION

Cette longue liste de lois, de règlements, d'obligations et d'autres tentatives pour contrôler la prostitution montre bien qu'il s'agit d'un enjeu important à plusieurs égards. La collectivité internationale s'intéresse surtout à la protection des victimes du trafic de personnes et de la prostitution, mais les collectivités locales tiennent à protéger leurs villes, leurs foyers et leurs enfants contre les effets secondaires de ces problèmes. Chaque ordre de gouvernement au Canada s'attaque au problème sous un angle différent, selon ses priorités et les pouvoirs dont il

---

(113) *Ibid.*

(114) *Ibid.*, p. 56.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dispose. Il en résulte un large éventail de mesures qui se complètent généralement les unes les autres et visent à régler le problème à plusieurs niveaux. Le gouvernement fédéral s'efforce d'être à la hauteur de ses obligations internationales et il y réussit dans une large mesure au moyen de ses lois pénales contre le proxénétisme, le trafic de personnes et les responsables de la prostitution juvénile. Le trafic de femmes et d'enfants reste cependant une réalité au Canada, et c'est une bataille à finir pour le gouvernement, qui doit également veiller à consolider ses programmes sociaux pour assurer une protection et un avenir viable aux victimes de ces crimes.

En plus des lois fédérales, les provinces et les municipalités font également le meilleur usage de leurs pouvoirs pour lutter contre la prostitution. Ces pouvoirs leur permettent de régler vigoureusement certains aspects de la prostitution, mais peuvent être exposés à la contestation. Certaines mesures ont été critiquées en raison de leur inconstitutionnalité, quoique peu d'entre elles aient été portées à l'attention des tribunaux. Le dilemme tient au fait qu'il y a tant de manières d'aborder le problème de la prostitution et que ce problème prend des formes si variées d'une région à l'autre qu'on aura toujours l'impression que le droit fédéral ne suffit pas à le régler. Et pourtant, les efforts des provinces et des municipalités pour réglementer la prostitution à l'échelle locale continuent de porter sur des questions ou des secteurs précis et limités, ce qui ne permet pas de régler le problème sur une échelle plus vaste.